Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

SELECTIE EN TOEGANKELIJKHEID VAN HET HOGER ONDERWIJS

DEELRAPPORT A:

VERKENNING NAAR MAATREGELEN ROND IN- EN DOORSTROOM IN HET BACHELORONDERWIJS

Utrecht, november 2015

INHOUD

Samenvatting

1 Vraagstelling en verantwoording

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) voerde in 2014 een thematisch onderzoek uit met als hoofdvraag:

Op welke wijze hebben bekostigde hogescholen en universiteiten maatregelen aangaande de in- en doorstroom van studenten in het voltijd bacheloronderwijs ingevoerd en vormgegeven, en welke effecten percipiëren ze hiervan?

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) heeft als uitgangspunt dat het hoger onderwijs algemeen toegankelijk is voor ieder die de vereiste vooropleiding bezit. Wel kunnen instellingen vier maatregelen toepassen waarbij selectie van studenten aan de orde is.

- Selectie aan de poort kan plaatsvinden op grond van drie verschillende maatregelen:
  - numerus fixus;
  - 'aanvullende eisen'; en
  - 'kleinschalig en intensief onderwijs'.
- De vierde maatregel is het bindend studieadvies (BSA) in de propedeuse. Studenten met een negatief BSA mogen de opleiding niet vervolgen. De propedeutische fase heeft een oriënterende, selecterende en verwijzende functie. Het BSA is een van de instrumenten die instellingen kunnen inzetten om aan die selecterende en verwijzende functie invulling te geven.

De term numerus fixus is een verzamelnaam. Enerzijds kent de wet de capaciteitsfixus (art. 7.53), waartoe de instellingsfixus (in hbo en wo) en de opleidingsfixus (momenteel alleen in wo) behoren. Anderzijds kent de wet de arbeidsmarktfixus (art. 7.56), maar die komt in de praktijk strikt genomen niet voor. Tot een instellingsfixus besluit een bestuur individueel, tot een opleidingsfixus besluiten alle instellingen in het kader van een landelijke afspraak. Bij de presentatie van de resultaten is dit onderscheid naar soort fixus steeds gemaakt.

De inspectie onderzocht alle vier selecterende maatregelen, met speciale aandacht voor de *instellings*fixus en het BSA. Deze nadruk is in overeenstemming met een uitspraak van de minister in de Tweede Kamer. Onderzocht zijn de invoering en vormgeving van de selecterende maatregelen (inclusief de trends), de motieven hiervoor van instellingen, en de gepercipieerde effecten.
Eerst analyseerde de inspectie de bestanden die een beeld geven van alle 1.379 bekostigde voltijd bacheloropleidingen. Daarna volgde het empirische deel van het themaonderzoek: casestudies bij twee hogescholen en twee universiteiten, die van elkaar verschillen in het aandeel bacheloropleidingen met een instellingsfixus. Gekozen is voor een verdiepend onderzoek naar de instellingsfixus, omdat een individueel bestuur de invulling van de beleidsruimte zelf bepaalt en daar eigen motieven voor heeft. Tijdens de case studies zijn gesprekken gevoerd met leden van colleges van bestuur (CvB's), decanen/directeuren van faculteiten en eerstejaarsstudenten. Vervolgens is een telefonische enquête uitgevoerd bij een steekproef van 27 hogescholen en 10 universiteiten. Respondenten hierbij waren onder andere managers van centrale diensten (totaal 37).

2 Conclusies

2.1 Hoofdconclusie

Instellingen verschillen in hoeveel selecterende maatregelen ze toepassen én in de manier waarop ze dat doen. Verhoudingsgewijs passen steeds meer bacheloropleidingen selectie aan de poort toe. Die selectie gebeurt met een numerus fixus, aanvullende eisen of kleinschalig en intensief onderwijs. Daarnaast maakt een deel van de instellingen de selectie in de propedeuse zwaarder.
Instellingen mét selectie aan de poort door een instellingsfixus rapporteren daarvan hoofdzakelijk gewenste effecten. Hetzelfde geldt voor de selectie in de propedeuse door het bindend studieadvies. Deze instellingen hebben de indruk dat selectie bijdraagt aan drie doelen van het hoger onderwijs: toegankelijkheid, diplomarendement en onderwijskwaliteit. Instellingen geven hierbij een bepaalde interpretatie aan toegankelijkheid, namelijk dat de meest kansrijke aspirant studenten instromen.

2.2 Invoering en vormgeving van de instellingsfixus en het BSA

Trends van selectie aan de poort in het hele stelsel van hoger onderwijs
De trends laten een toename van het aandeel opleidingen met selectie aan de poort zien. Die selectie gebeurt op basis van een numerus fixus, 'aanvullende eisen' of 'kleinschalig en intensief onderwijs'. Het aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen met selectie aan de poort is in de afgelopen vijf jaar gestegen. In studiejaar 2014/2015 heeft 21 procent van de bacheloropleidingen in het hbo selectie aan de poort en 15 procent van de bacheloropleidingen in het wo. In het hbo gaat het om relatief veel, maar vooral kleinere opleidingen. In het wo is dat net andersom; relatief weinig, maar vooral grotere opleidingen. Relatief meer aankomende wo- dan hbo-studenten krijgen te maken met selectie aan de poort. Overigens komt het sporadisch voor dat er twee maatregelen voor selectie aan de poort op een opleiding van toepassing zijn (bijvoorbeeld een instellingsfixus en 'aanvullende eisen').

Instellingsfixus
Opleidingen met een instellingsfixus vullen steeds vaker de beschikbare plaatsen in met een (gedeeltelijke of volledige) decentrale selectie. Dat geldt voor 59 procent in het hbo en 85 procent in het wo in studiejaar 2014/2015. Hogescholen kennen grotere verschillen in aantal en aandeel opleidingen met een instellingsfixus dan universiteiten; universiteiten variëren vooral in aandeel plaatsen per opleiding dat met decentrale selectie wordt ingevuld. Bij hogescholen (met een instellingsfixus) komt er steeds meer decentrale selectie voor, bijvoorbeeld bij Verpleegkunde. Aan universiteiten zien we bijvoorbeeld bij de rechtenopleidingen enerzijds meer decentrale selectie. Anderzijds laten zij steeds vaker de fixus los, omdat de Wet Kwaliteit in verscheidenheid (KiV) met de studiekeuzecheck meer mogelijkheden biedt om te matchen.

Het BSA in de propedeutische fase
In het stelsel variëren de BSA-normen tussen instellingen, zowel in het hbo als in het wo, van 30 tot 60 studiepunten. De meest voorkomende norm ligt bij hogescholen tussen 50 en 54 studiepunten; bij universiteiten tussen 40 en 44 studiepunten. Hogescholen hanteren dus vaker een hogere BSA-norm dan universiteiten; de variatie tussen de minimale en de maximale norm is in hbo en wo even groot. Een deel van de instellingen geeft aan dat de selectie in de propedeuse is verzwaard (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken). Ook geeft een deel van de instellingen aan die verhoging van de BSA-norm door te zetten.

2.3 *Motieven voor de instellingsfixus en het BSA*

- Het belangrijkste motief voor de *instellingsfixus* is beheersing van de groei van het aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie van de instelling. Dit geldt voor hogescholen en universiteiten. De achterliggende gedachte is dat beheersing van deze groei de kwaliteit ten goede komt. Anders dan universiteiten, hebben hogescholen daarnaast externe, arbeidsmarktgerelateerde motieven voor een instellingsfixus, zoals een gebrek aan goede stageplaatsen.
- Voor het *BSA in de propedeutische fase* beschouwen hogescholen net als universiteiten als belangrijkste motief: verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur. Andere veelgenoemde motieven zijn een betere matching tussen student en opleiding en, bij het hbo, de lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen. Instellingen geven daarbij aan onder andere met het BSA uitvoering te geven aan de oriënterende, selecterende en verwijzende functie van de propedeuse.

2.4 *Gepercipieerde effecten van de instellingsfixus en het BSA*

Aan respondenten in dit deelonderzoek is gevraagd of de selecterende maatregelen in hun perceptie effecten hebben op de toegankelijkheid voor studenten. Vanuit het uitgangspunt dat 'de juiste student sneller op de juiste plek' terechtkomt, omschreef de inspectie dit begrip toegankelijkheid als 'de instroom en doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van uw instelling, inclusief vermindering van onterechte uitval'. Bij onterechte uitval kan worden gedacht aan studenten die de studie moeten afbreken terwijl zij potentieel geschikt zijn voor de opleiding. Instellingen in de enquête die zelf selecteren aan de poort via een instellingsfixus, geven aan daarvan hoofdzakelijk gewenste effecten te verwachten. Hetzelfde geldt voor de selectie in de propedeuse door het BSA. Deze instellingen zien vooral gewenste effecten, in de eerste plaats op de toegankelijkheid. Instellingen geven hierbij een bepaalde interpretatie aan toegankelijkheid, namelijk dat de beter gekwalificeerde en gemotiveerde aspirant studenten instromen. Dat zijn volgens instellingen de meest kansrijken. Ook zien ze gewenste effecten op het bachelorrendement en/of de studieduur, evenals op het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit). Deze instellingen verwachten dat er door selectie meerdere doelen van het hoger onderwijs worden bereikt. De meeste CvB's en decanen/directeuren in de casestudies percipiëren geen cumulatie van de vier onderzochte selecterende maatregelen met (ongewenste) effecten op de toegankelijkheid. Ze vinden het huidige instrumentarium goed.

3 Aandachtspunten voor toegankelijkheid

De inspectie onderschrijft het streven van instellingen naar onderwijskwaliteit en diplomarendement. Instellingen verwachten in casestudies en enquête overwegend gewenste effecten van de selecterende maatregelen. Desalniettemin verwachten ze ook enkele ongewenste effecten. Deze verwachtingen blijken uit de mondelinge antwoorden van respondenten op open vragen.[1] Uit deze reacties en de feitelijke trends in selecterende maatregelen (tot en met studiejaar 2014/2015) volgen drie aandachtspunten voor instellingen als het gaat om toegankelijkheid. Deze aandachtspunten blijft de inspectie volgen, omdat er in de komende jaren nieuwe ontwikkelingen in maatregelen zullen zijn.

[1] Maatregelen zijn in een bepaalde vormgeving vaak nog te kort van kracht om bewijzen in de praktijk te leveren.

3.1 Aandachtspunten voor selectie bij een instellingsfixus

De instellingsfixus kan in voorkomende gevallen ongewenste effecten hebben op toegankelijkheid in termen van optimale studiekeuzes en instroom. Het is mogelijk dat aankomende studenten die wat onzeker zijn, zich laten afschrikken door een instellingsfixus, omdat ze menen niet toegelaten te zullen worden tot een fixusopleiding. Instellingen die een dergelijke negatieve vorm van zelfselectie opmerken, verwachten dat (allochtone én autochtone) eerstegeneratiestudenten[2] hierdoor onevenredig worden getroffen.

Instellingen zouden daarom in hun voorlichting rond de selectieprocedure eerlijk en transparant moeten zijn over de moeilijkheidsgraad en daarover laagdrempelig en ondersteunend communiceren.

3.2 Aandachtspunten voor het BSA

Een verzwaring van de selectie middels het BSA in de propedeuse kan in voorkomende gevallen ongewenste effecten hebben op de doorstroom naar het tweede jaar en optreden van onterechte uitval. Met een zwaardere selectie in de propedeuse (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken) neemt de kans toe dat opleidingen eerstejaarsstudenten met potentie ten onrechte wegsturen. Voorts kan er een toename optreden van studenten met een negatief BSA die bij de examencommissie een beroep doen op 'persoonlijke omstandigheden'. Dit vraagt van instellingen dat zij hun selectie (in brede zin) zorgvuldig evalueren op voorspellende waarde voor studiesucces. Vanzelfsprekend moeten instellingen daarnaast hun toetskwaliteit borgen.

3.3 Aandachtspunten voor de uitvoering van de instellingsfixus

Het bleek dat instellingen ertoe neigen zich aan te sluiten bij landelijke en/of regionale bestuurlijke afspraken tussen decanen/directeuren om een fixus in te stellen. Dit kan ertoe leiden dat instellingen die, afgaande op de eigen regionale prognoses, geen instellingsfixus nodig hebben, zich gedwongen zien alsnog een fixus in te stellen. Deze instellingen verwachten dat ze de voorziene toestroom van studenten (die elders niet door de selectie zijn gekomen) niet aankunnen. Vooral de laatste en enige instelling zonder instellingsfixus in het stelsel vreest voor te veel aanmeldingen. Op die manier kan het principe van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs onbedoeld onder druk komen te staan. Landelijke afspraken om waar mogelijk de poorten open te houden, zouden kunnen helpen dit probleem te voorkomen.

[2] Van wie de ouders zelf geen hoger onderwijs hebben gevolgd.

Inleiding

Aanleiding
Aanleiding voor dit themaonderzoek waren eerste aanwijzingen dat het aantal fixusopleidingen toenam en de BSA-norm omhoog ging. De inspectie onderzoekt of er concrete aanwijzingen zijn dat deze selecterende maatregelen de toegankelijkheid van het bacheloronderwijs onder druk zetten die de in- en doorstroom van studenten mogelijk belemmert. Zie hiervoor het vorige, maar ook het meest recente Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2014, 2015a).
Het thema 'toegankelijkheid voor studenten' staat niet op zichzelf. De inspectie signaleert in het hoger onderwijs een structurele spanning tussen drie doelen: toegankelijkheid voor studenten, onderwijskwaliteit (eindniveau) en diplomarendement (studiesucces). In dit themaonderzoek vroeg de inspectie aan instellingen hoe ze de selecterende maatregelen vormgeven en of ze daarvan effecten percipiëren in het licht van deze drie doelen.

Hoofdvraag
De inspectie voerde in 2014 een thematisch onderzoek uit met als hoofdvraag:

Op welke wijze hebben bekostigde hogescholen en universiteiten maatregelen aangaande de in- en doorstroom van studenten in het voltijd bacheloronderwijs ingevoerd en vormgegeven, en welke effecten percipiëren ze hiervan?

Onderzoeksvragen
De hoofdvraag voor het onderhavige themaonderzoek in het bacheloronderwijs valt uiteen in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Welke trends in het stelsel hebben zich over de afgelopen studiejaren ten aanzien van het aanbod van opleidingen met selectie aan de poort en het BSA voorgedaan? Welke verschillen tussen instellingen tekenen zich hierbij af?
2. Wat zijn de motieven voor het gevoerde instellingsbeleid (c.q. opleidingsbeleid) met betrekking tot deze maatregelen?
3. Op welke wijze hebben instellingen (c.q. opleidingen) deze maatregelen ingevoerd en vormgegeven binnen de aan hen door de wet geboden beleidsruimte? Welke problemen ervaren ze hierbij?
4. Percipiëren respondenten effecten op:
   a. de toegankelijkheid voor studenten (dat wil zeggen in- en doorstroom binnen bacheloropleidingen);
   b. het bachelorrendement en/of de studieduur;
   c. het bereikte eindniveau van het bacheloronderwijs;
   d. toegankelijkheid voor specifieke subgroepen zoals niet-westerse allochtonen, mbo'ers en havisten/vwo'ers met lagere eindexamencijfers in de vooropleiding?[3] (een verbijzondering van a.)
   Zo ja, welke gepercipieerde (gewenste en ongewenste) effecten zijn het gevolg van elke maatregel afzonderlijk?
5. Is er in de perceptie van respondenten in de praktijk sprake van een cumulatie van selecterende maatregelen (aan opleidingen c.q. instellingen c.q. sectoren c.q. hbo/wo)? Zo ja, in welke zin?

---

[3] Inclusief eerste generatie (allochtone en/of autochtone) studenten, diploma-stapelaars.

Wettelijke mogelijkheden tot selectie
Op grond van de WHW geldt het beginsel van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor ieder die de vereiste vooropleiding bezit.[4] Wel zijn er in de loop der jaren binnen het wettelijke kader van de WHW meer mogelijkheden gekomen om te selecteren bij bacheloropleidingen, zowel in het hbo als in het wo. In de studiejaren 2013/2014 en 2014/2015 waarop in dit onderzoek de focus lag, konden instellingen vier maatregelen toepassen waarbij selectie van studenten aan de orde is. Deze zijn[5]:

- Selectie aan de poort bij:
  - een numerus fixus, met in dit onderzoek speciale aandacht voor de instellingsfixus (art. 7.53 en 7.56). Bij een ingestelde fixus geldt voor toelating een selectieprocedure, dat wil zeggen loting of decentrale selectie (art. 7.57a tot en met 7.57g);
  - aanvullende eisen, zoals in het kunstonderwijs (art. 7.26 en 7.26a);
  - kleinschalig en intensief onderwijs (art. 6.7, zoals de 'university colleges');
- Het BSA in de propedeutische fase (art. 7.8 en 7.8b); instellingen kunnen studenten van wie ze vinden dat ze onvoldoende presteren, een BSA verstrekken. Studenten met een negatief BSA mogen de opleiding niet vervolgen. De propedeutische fase heeft een oriënterende, selecterende en verwijzende functie. Met onder meer het BSA kunnen instellingen daadwerkelijk invulling geven aan hoofdzakelijk de selecterende en verwijzende aspecten van de functie van de propedeuse.[6]

We spreken in de tekst hierna kortweg van 'vier selecterende maatregelen'.

De term numerus fixus is een verzamelnaam. Enerzijds kent de wet de capaciteitsfixus (art. 7.53), waartoe de instellingsfixus (in hbo en wo) en de opleidingsfixus (momenteel alleen in wo) behoren. Anderzijds kent de wet de arbeidsmarktfixus (art. 7.56). Die komt in de praktijk strikt genomen niet voor. Selectie is bij de fixus geen doel op zich; beoogd wordt capaciteitsbeheersing. Tot een instellingsfixus besluit een bestuur individueel, tot een opleidingsfixus besluiten alle instellingen in het kader van een landelijke afspraak. Bij de presentatie van de resultaten is dit onderscheid naar soort fixus steeds gemaakt.

Scope van het themaonderzoek
Dit themaonderzoek maakt deel uit van het Jaarwerkplan voor 2014 van de inspectie en van de Informatieafspraak voor 2014 met OCW, de VSNU en de Vereniging Hogescholen (VH).
Dit themaonderzoek concentreert zich op selecterende maatregelen rond in- en doorstroom in het bekostigde voltijd bacheloronderwijs. De scope van dit themaonderzoek is *in 2014* beperkt tot de volgende kernprocessen aan instellingen: *selectie, verwijzing en toelating.* Om de administratieve lasten voor instellingen te beperken gaat het vooralsnog alleen om maatregelen voor de in- en doorstroom die wettelijk al langere tijd van kracht zijn. In lijn met de uitspraak van de minister in

---

[4] Ook recent stelt de minister in 'De waarde(n) van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025' dat bij de invoering van het studievoorschot per 1 september 2015 veel aandacht besteed wordt aan de brede toegankelijkheid van het hogeronderwijsstelsel (OCW, 2015, p. 51).
[5] Zie voor een nadere toelichting bijlage A.
[6] Zie ook het Besluit experiment uitbreiding bindend studieadvies (Staatsblad 2013, 317)

de Tweede Kamer ligt de focus van dit onderzoek op de instellingsfixus en het BSA in de propedeutische fase.[7]
De nieuwe Wet Kwaliteit in verscheidenheid (KiV) die per 1 september 2013 in werking is getreden (Staatsblad 2013, 311)[8] [9], voegt daar een aantal maatregelen aan toe, zoals de studiekeuzecheck gericht op matching. KiV-maatregelen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.
In de komende jaren blijft de inspectie de ontwikkelingen op het gebied van selectie en toegankelijkheid in het hoger onderwijs volgen waarbij deze maatregelen ook worden meegenomen.[10]

Verantwoording
Dit themaonderzoek bestond in 2014 uit de volgende onderdelen:

Onderzoeksdesign	**Onderzoeksvragen**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
Desk research		x	x	x	
Secundaire data-analyses (gegevens DUO, Studiekeuze123)	x				x
Oriënterende gesprekken (over 'Nominaal is normaal' met de EUR en met het Landelijk Overleg Opleidingen Verpleegkunde, LOOV)		x	x	x	x
Casestudies		x	x	x	x
Een telefonische enquête onder een steekproef van instellingen		x	x	x	

De focus lag in het onderzoek op de instellingsfixus en het BSA in de propedeuse (zie hiervoor). De overige twee maatregelen zijn beperkt onderzocht.[11]
Tabellen over de stelselontwikkelingen zijn op basis van data-analyses van gegevens van DUO en Studiekeuze123 gemaakt.
Voor de casestudies selecteerde de inspectie in totaal twee universiteiten en twee hogescholen, alle vier multisectorale instellingen. Deze variëren onder meer naar het aandeel van voltijd bacheloropleidingen met een instellingsfixus. Gekozen is voor een verdiepend onderzoek naar de instellingsfixus, omdat een individueel bestuur vooral hierbij eigen motieven heeft om zijn beleidsruimte op een bepaalde wijze in te vullen. Respondenten waren vier CvB's, acht decanen/directeuren van faculteiten en zestien eerstejaarsstudenten.
Voor de telefonische enquête is circa twee derde van de hogescholen en universiteiten geselecteerd (totaal 37, waarvan 27 hogescholen en 10 universiteiten). In deze steekproef is rekening gehouden met variatie naar multi- en monosectorale instellingen en zijn alle sectoren vertegenwoordigd. Respondenten waren managers van centrale diensten, secretarissen van CvB's of beleidsadviseurs.

---

[7] Zie in dit verband ook de brief van de VH aan de vastekamercommissie van OCW, d.d. 18 maart 2014 en de uitspraak van de minister tijdens het Algemeen Overleg m.b.t. de administratieve lastendruk, d.d. 20 maart 2014, Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 29 362, nr. 231.
[8] Zie voor de discussie ook de Handelingen in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel, d.d. 9 juli 2013.
[9] Zie ook de brief van de minister aan de Tweede Kamer. Doorstroom mbo-hbo. D.d. 5 december 2013.
[10] Zie de kamerbrieven met informatie over de afschaffing van de loting bij numerusfixusopleidingen, d.d. 29 augustus 2014; januari 2015. De minister kondigt hierin een ministeriële regeling aan waarin nadere voorwaarden worden gesteld voor decentrale selectie bij opleidingen met een numerus fixus.
[11] De onderzoeksvragen voor de maatregel van de 'aanvullende eisen' zijn wel in de casestudies onderzocht, maar in de telefonische enquête alleen bij hogescholen zonder instellingsfixus. Overigens is selectie al veel langer gangbaar in bijvoorbeeld het kunstonderwijs. De maatregel 'kleinschalig en intensief onderwijs' is wel in de casestudies, maar niet in de telefonische enquête onderzocht. Het betreft een kleine groep studenten.

Opbouw rapport
In hoofdstuk 1 beantwoorden we de onderzoeksvragen (stelselbeeld, motieven, invoering en vormgeving, en gepercipieerde effecten) voor de maatregel van selectie aan de poort bij een instellingsfixus. Vervolgens beantwoorden we in hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen voor het BSA in de propedeutische fase als selecterende maatregel. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag of er van een cumulatie van de vier onderzochte selecterende maatregelen sprake is. In hoofdstuk 4 worden conclusies en aandachtspunten geformuleerd.
Tot slot zijn de bijlagen A en B opgenomen in dit themarapport.

De overige bijlagen zijn separaat in een technisch rapport opgenomen (gepubliceerd op de website www.onderwijsinspectie.nl). Hierin beantwoorden we ook de onderzoeksvragen naar motieven, invoering en vormgeving, en gepercipieerde effecten voor de maatregel van de ‘aanvullende eisen’ en de maatregel ‘kleinschalig en intensief onderwijs’.

Naast dit deelonderzoek (A) naar maatregelen in het bacheloronderwijs onderscheidt de inspectie deelonderzoek B. Dit deelonderzoek is gericht op kwantitatieve ontwikkelingen in de in- en doorstroom van verschillende subgroepen studenten in het hoger onderwijs. Dat deelrapport (B) geeft complementair aan het onderhavige rapport een beeld van de ontwikkelingen in toegankelijkheid van het hoger onderwijs, gerelateerd aan selecterende maatregelen. Ook dat deelrapport is op de website van de inspectie gepubliceerd:

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Deelrapport B: Verschillen en ontwikkelingen in de instroom in het bekostigd voltijd bacheloronderwijs.* Utrecht: IvhO.

1 Selectie bij een instellingsfixus

1.1 Inleiding

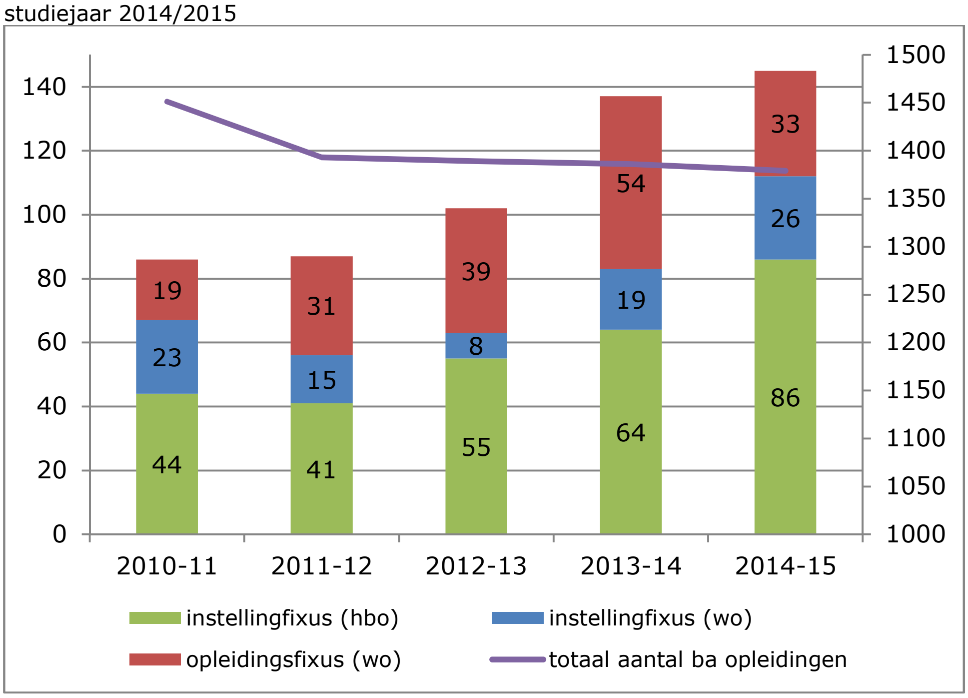
In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen voor de maatregel van selectie aan de poort bij een instellingsfixus.
In paragraaf 1.2 wordt een beeld van het stelsel met betrekking tot de numerus fixus (instellingsfixus én opleidingsfixus) geschetst op basis van DUO-gegevens.
In paragraaf 1.3 betreft het de motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus, in paragraaf 1.4 de invoering en vormgeving ervan alsook de eventuele problemen, en in paragraaf 1.5 de gepercipieerde effecten. Het gaat hier om resultaten uit de casestudies en de telefonische enquête. In paragraaf 1.6 worden de conclusies over de instellingsfixus verwoord.

1.2 Beeld van het stelsel (gegevens DUO)

1.2.1 Toename opleidingen met fixus

Onderstaande figuur op basis van DUO-gegevens laat zien dat het aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen met een numerus fixus toeneemt (tot 145 in 2014/2015), terwijl het totale aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen in het hele stelsel van hoger onderwijs in dezelfde periode terugloopt (tot 1.379 in 2014/2015).[12]

Figuur 1.1: Ontwikkeling van aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen met numerus fixus ten opzichte van het totaal aantal opleidingen in het stelsel in studiejaar 2010/2011 tot en met studiejaar 2014/2015



[12] Het hbo kent geen opleidingsfixus.

1.2.2 *Grote verschillen tussen instellingen met een instellingsfixus*

Vooral in het hbo verschillen de instellingen aanzienlijk in de mate van selectie aan de poort door een instellingsfixus (loting of decentrale selectie). In het stelsel van bekostigde instellingen varieert het aantal opleidingen met een instellingsfixus per hogeschool in studiejaar 2013/2014 van geen enkele opleiding tot achttien opleidingen; in studiejaar 2014/2015 varieert het aantal van nul tot twintig opleidingen per hogeschool. Het aantal opleidingen met een instellingsfixus per universiteit varieert in beide studiejaren van nul tot vier opleidingen.
Voor de casestudies in studiejaar 2013/2014 zijn, uitgaande van deze verschillen, een minder en een meer selecterende hogeschool en een minder en een meer selecterende universiteit uitgekozen. Alle vier zijn het multisectorale instellingen, variërend naar onder meer het aandeel voltijd bacheloropleidingen met een instellingsfixus.

1.2.3 *Bacheloropleidingen naar de wijze van selectie*

In het hbo zien we in de afgelopen vijf studiejaren een afname in het aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen (met een instellingsfixus) dat de beschikbare plaatsen helemaal door loting invult (41 procent van de opleidingen in 2014/2015). Tegelijk zien we een toename in het aandeel dat beschikbare plaatsen alleen via decentrale selectie invult (in 2014/2015: 44 procent van de opleidingen met volledige, naast 15 procent met gedeeltelijke decentrale selectie).
In het wo zien we eveneens in de afgelopen vijf studiejaren een afname in het aandeel (met een instellingsfixus) dat alleen loting toepast (15 procent van de opleidingen in 2014/2015) en een toename in het aandeel dat volledig decentraal selecteert (50 procent van de opleidingen in 2014/2015). De categorie met een aandeel tussen 1 en 30 procent decentrale selectie is in het wo nog vrij groot (35 procent van de opleidingen in 2014/2015).

1.2.4 *Instromende studenten in opleidingen met een numerus fixus*

In deelrapport B (Inspectie van het Onderwijs, 2015b) wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de directe instroom van studenten in voltijd bacheloropleidingen met een numerus fixus in hbo en wo.
In studiejaar 2014/2015 stroomt een derde deel van de wo-studenten in in een opleiding met een numerus fixus; van de hbo-studenten is dat ongeveer 15 procent. In het hbo gaat het om relatief veel, maar vooral kleinere opleidingen. In het wo is dat net andersom, dus relatief weinig, maar vooral grotere opleidingen.

1.3 **Motieven voor de instellingsfixus**

1.3.1 *Overzicht motieven instellingsfixus*

Vooraf wordt opgemerkt dat in de enquête dertien hogescholen noch in studiejaar 2013/2014, noch in studiejaar 2014/2015 een instellingsfixus kennen; dit geldt voor drie universiteiten. Bijna allemaal hebben ze hiervoor bepaalde motieven. Bij deze hogescholen gaat het vooral om een groep die al 'aanvullende eisen' hanteert en daarom geen behoefte heeft aan ook nog een fixus; een andere groep geeft te kennen dat de prognoses van het aantal aanmelders geen aanleiding geven om een fixus in te stellen.
Een van deze universiteiten heeft wel een groeiprognose, maar geen instellingsfixus en voert daarvoor als motief aan dat er momenteel voor de maatschappij te weinig ingenieurs worden opgeleid.

In de enquête is aan instellingen (mét een instellingsfixus) gevraagd wat hun belangrijkste motieven zijn voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus (plus decentrale selectie c.q. loting) in studiejaar 2014/2015. Respondenten mochten maximaal drie motieven geven.
De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 1.1 Aandeel instellingen (met een instellingsfixus) dat een bepaald motief tot de drie belangrijkste rekent voor het gevoerde instellingsbeleid aangaande de instellingsfixus (N= 14 hogescholen respectievelijk 7 universiteiten)

Motief voor instellingsfixus		**HBO (met fixus)**	**WO (met fixus)**
Onderwijs	a. Meer mogelijkheden voor onze instelling tot decentrale selectie van studenten	7%	29%
	b. Een betere matching tussen student en opleiding (incl. vermindering onterechte uitval)	50%	14%
	c. Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur	7%	14%
	d. Verhoging van het eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit)	7%	43%
	e. Bewaking van een goede mix met internationale studenten	0%	14%
Organisatie	f. Een gebrek aan gekwalificeerde docenten	7%	14%
	g. Een gebrek aan voorzieningen (practica-ruimten e.d.) en/of financiën	36%	29%
	h. Beheersing groei van aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie	71%	71%
Externe factoren	i. Commitment aan landelijke (discipline-) afspraken	7%	29%
	j. Een gebrek aan goede stageplaatsen	64%	0%
	k. Verbetering van perspectieven op doorstroom naar de arbeidsmarkt	29%	14%

In de subparagrafen hierna worden de zeven belangrijkste motieven in volgorde van belangrijkheid besproken. Deze motieven zijn ook genoemd in de casestudies.

1.3.2 *Beheersing groei van aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie*

Uit de enquête blijkt dat het belangrijkste motief voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus is: beheersing van de groei van het aantal studenten in de eigen opleidingen en/of van de eigen organisatie van de instelling. Dit, met het oog op kwaliteitsborging van het onderwijs. Bijna driekwart van de instellingen, zowel universiteiten als hogescholen, rekent dit motief tot hun belangrijkste motieven. Uit de mondelinge toelichting blijkt dat voor beide behoud van de kwaliteit van het aangeboden onderwijs bij populaire opleidingen een rol speelt.

1.3.3 *Een gebrek aan goede stageplaatsen*

In de enquête rekent bijna twee derde van de hogescholen een gebrek aan goede stageplaatsen tot de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus. Op dit punt tekent zich een duidelijk verschil af tussen hogescholen en universiteiten; voor geen enkele universiteit behoort dit tot de belangrijkste motieven. Dit motief hangt voor hogescholen nauw samen met het arbeidsmarktperspectief. Uit de mondelinge toelichting blijkt dat het vooral gaat om

hbo-opleidingen in de sector Gezondheidszorg. In een gesprek met de inspectie heeft het Landelijk Overleg Opleidingen Verpleegkunde (LOOV) het gebrek aan stageplaatsen op hbo-niveau bevestigd.

1.3.4 *Een betere matching tussen student en opleiding*

Uit de enquête blijkt dat voor de helft van de hogescholen een betere matching tussen aankomende student en opleiding (inclusief vermindering onterechte uitval) een van de belangrijkste motieven is voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus. Voor universiteiten is dit een veel minder belangrijk motief.
Uit de mondelinge toelichting blijkt dat deze hogescholen en universiteiten controle willen op de kwaliteit van de instroom; ze willen op basis van verschillende ingangseisen voor opleidingen selecteren. Universiteiten willen in het bijzonder een goede match van instromende studenten in internationaal georiënteerde opleidingen.

1.3.5 *Verhoging van het eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit)*

Uit de enquête blijkt dat voor circa twee vijfde van de universiteiten verhoging van het eindniveau van het bacheloronderwijs (de onderwijskwaliteit) een van de belangrijkste motieven is voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus. Voor slechts een enkele hogeschool uit de steekproef weegt dit als een van de belangrijkste motieven mee.
Door te sturen op kwaliteit van de instroom verwachten instellingen uiteindelijk een hoger eindniveau te kunnen bereiken.

1.3.6 *Een gebrek aan voorzieningen en/of financiën*

Voor ruim een derde van de hogescholen in de enquête geldt een gebrek aan voorzieningen (practicaruimten e.d.) en/of financiën als een van de belangrijkste motieven voor het gevoerde beleid over een instellingsfixus. Ook voor ruim een kwart van de universiteiten geldt dit als een van de belangrijkste motieven. Voor deze instellingen komt uitvoerbaarheid op de eerste plaats, bijvoorbeeld bij gebruik van laboratoria.

1.3.7 *Meer mogelijkheden tot decentrale selectie van studenten*

Voor ruim een kwart van de universiteiten in de enquête telt het hebben van meer mogelijkheden voor de eigen instelling tot decentrale selectie van studenten als een van de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid aangaande de instellingsfixus. Slechts een enkele hogeschool uit de steekproef noemt dit motief.
Een hogeschool wil met decentrale selectie verkeerde studiekeuzes tegengaan; een universiteit wil aankomende studenten selecteren op beheersing van Engelstaligheid voor een Engelstalige track.

1.3.8 *Commitment aan landelijke (discipline-)afspraken*

Ruim een kwart van de universiteiten in de enquête geeft te kennen dat commitment aan landelijke (discipline-)afspraken voor hen behoort tot de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over de instellingsfixus. Ze bedoelen hiermee de afspraken tussen decanen. Voor hogescholen geldt dit nauwelijks als belangrijk motief.
Instellingen zeggen zich te confirmeren aan landelijke afspraken, zoals bij Verpleegkunde in het hbo en bij de rechtenopleidingen in het wo, uit solidariteit of

uit vrees om te veel aanmeldingen te krijgen, wanneer ze als enige instelling in het stelsel geen fixus instellen (vooral aanmelders die elders niet door de selectie zijn gekomen). Regionaal commitment wordt ook genoemd als motief om een instellingsfixus in te stellen.

1.4 Invoering en vormgeving van de instellingsfixus

1.4.1 Veranderingen in de vormgeving van de instellingsfixus

In de casestudies is eerst verkend hoe twee hogescholen fixusopleidingen voorgaven. De ene hoge school had in 2013/2014 geen instellingsfixus en in 2014/2015 één opleiding met een instellingsfixus. De andere hogeschool had in 2013/2014 bij 27% van haar opleidingen een instellingsfixus en in 2014/2015 bij 30% van haar opleidingen. Bij twee universiteiten was het verschil in aandeel decentraal ingevulde plaatsen meer onderscheidend (variërend van 16 procent tot 100 procent in 2013/2014 en van 30 procent tot 65 procent in 2014/2015).

Van de 27 hogescholen in de enquête kenden 13 hogescholen een instellingsfixus voor één of meer opleidingen in studiejaar 2013/2014; in studiejaar 2014/2015 steeg dit aantal naar veertien hogescholen. Bij de tien universiteiten in de steekproef steeg dit aantal van vier naar zeven universiteiten.
Dertien van de veertien hogescholen (met een instellingsfixus in de enquête) hebben in studiejaar 2014/2015 ten opzichte van vorig studiejaar belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van de instellingsfixus (plus decentrale selectie c.q. loting) bij één of meer van hun opleidingen.
Dit geldt ook voor zes van de zeven universiteiten.

Een vaak genoemde verandering onder hogescholen is dat vrijwel alle opleidingen Verpleegkunde een instellingsfixus hanteren (variërend van 100 procent loting tot 100 procent decentrale selectie). Een hogeschool meldt dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft, het CvB de motieven toetst als een fixus wordt ingesteld of opgeheven, maar dat de landelijke opleidingsoverleggen hierop steeds meer invloed krijgen.
Ook onder de universiteiten wordt het afschaffen dan wel instellen van een instellingsfixus als de belangrijkste verandering genoemd. Onder de universiteiten is een grote verandering dat de rechtenopleidingen (Rechtsgeleerdheid, Notarieel Recht, European Law School e.a.) van een opleidingsfixus zijn afgestapt die tussen decanen landelijk was afgesproken. Niet alle universiteiten hebben de fixus losgelaten. Aan sommige universiteiten is men eigenstandig of na regionale afstemming overgegaan op een instellingsfixus (variërend van 5 tot 100 procent decentrale selectie).

1.4.2 Problemen en oplossingen (instellingsfixus)

Vrijwel alle hogescholen (met een instellingsfixus) ervaren problemen bij de invoering of vormgeving van de instellingsfixus, inclusief decentrale selectie c.q. loting). Dit geldt in mindere mate voor universiteiten; ruim een kwart ervaart hiermee problemen. Instellingen merken bijvoorbeeld verwarring bij aankomende studenten over de verschillende deadlines voor loting en studiekeuzecheck. Ook ervaren instellingen de terugkoppelingsprocedure via DUO als traag. Het gaat dan om de terugkoppeling aan aankomende studenten over definitieve plaatsing na decentrale selectie.
Bijna alle hogescholen en alle universiteiten die problemen ervaren, denken dat die kunnen worden opgelost. Voor de ervaren procedurele problemen zou volgens hen

DUO kunnen bijdragen aan een oplossing door stroomlijning van deadlines. Voor het vinden van een oplossing voor de werkdruk en de vereiste kennis en kunde zijn instellingen in eerste instantie zelf aan zet. Aanpassing van de regelgeving is volgens sommige hogescholen gewenst om een fixus per locatie te kunnen realiseren.
Tot slot wijzen respondenten op het uitvoeringsprobleem in het stelsel: studenten trekken naar de (laatste) instelling zonder fixusopleiding. Die instelling vreest dan voor te veel aanmeldingen en daarvan voor relatief veel aanmeldingen van studenten die elders niet door de selectie zijn gekomen. Instellingen zoeken de oplossing hiervoor hoofdzakelijk in onderlinge, landelijke en/of regionale afspraken voor uiteenlopende opleidingen (par. 1.3.8).

1.5 Gepercipieerde effecten van de instellingsfixus

1.5.1 Verwachtingen omtrent effecten van de instellingsfixus

Behoudens één hogeschool en één universiteit verwachten de instellingen (met een instellingsfixus) in de enquête effecten van de instellingsfixus als selecterende maatregel (aan hun opleidingen/instelling). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verwachte effecten, en of deze gewenst en/of ongewenst zijn.

Tabel 1.2 Aandeel instellingen (met instellingsfixus) dat van de instellingsfixus effecten verwacht, uitgesplitst naar soort effect en richting van het effect
(+ = gewenst; - = ongewenst; +/- = gewenst en ongewenst effect)
(N= 13 hogescholen en 6 universiteiten) Het betreft een open vraag.

	HBO (met fixus)				WO (met fixus)			
	Effect	Richting van effect			Effect	Richting van effect		
	Ja	+	-	+/-	Ja	+	-	+/-
a. De toegankelijkheid voor studenten (d.w.z. de instroom en doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van uw instelling, incl. vermindering onterechte uitval)	85% (11)	91%	9%	0%	83% (5)	100%	0%	0%
b. Het bachelorrendement en/of de studieduur	62% (8)	100%	0%	0%	33% (2)	100%	0%	0%
c. Het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit)	15% (2)	100%	0%	0%	33% (2)	100%	0%	0%
d. De matching tussen opleiding en specifieke subgroepen van studenten.	8% (1)	0%	100 %	0%	33% (2)	50%	50%	0%
e. Anders	69% (9)	45%	44%	11%	83% (5)	60%	0%	40%

1.5.2 *Verwachte effecten van de instellingsfixus op toegankelijkheid voor studenten*

Van de hogescholen (met een instellingsfixus) in de enquête die daarvan effecten verwachten, verwacht het merendeel dat de instellingsfixus effecten zal hebben op de toegankelijkheid voor studenten (dat wil zeggen de instroom en doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van de instelling, waarbij er ook minder studenten onterecht uitvallen). Bijna alle hogescholen zien deze verwachte effecten als gewenste effecten. Onder de universiteiten zien we hetzelfde beeld.
Volgens deze instellingen worden de beter gekwalificeerde en gemotiveerde studenten – de meest kansrijke – geselecteerd om te kunnen instromen in de opleiding. Ze verwachten dat dit leidt tot minder uitval in het eerste jaar en ook daarna.

1.5.3 *Verwachte effecten van de instellingsfixus op het bachelorrendement en/of de studieduur*

Van de hogescholen (met een instellingsfixus) in de enquête die daarvan effecten verwachten, heeft ongeveer drie vijfde de verwachting dat de instellingsfixus effecten zal hebben op het bachelorrendement en/of de studieduur. Hogescholen zien deze als gewenste effecten. Bij de universiteiten verwacht ongeveer een derde op dit punt (gewenste) effecten.
Instellingen verwachten dat beter gekwalificeerde en gemotiveerde studenten sneller studeren; dit leidt uiteindelijk ook tot een beter bachelorrendement.

1.5.4 *Verwachte effecten van de instellingsfixus op het gerealiseerde eindniveau*

Van de hogescholen (met een instellingsfixus) in de enquête die daarvan effecten verwachten, heeft een klein deel de verwachting dat de instellingsfixus (gewenste) effecten zal hebben op het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit). Er zijn iets meer universiteiten met diezelfde verwachting.
Een hogeschool zegt bijvoorbeeld dat de gewenste effecten aansluiten bij haar profilering als een hogeschool met een ambitieuzer studieklimaat.

1.5.5 *Verwachte effecten van de instellingsfixus op de matching met subgroepen*

Van de hogescholen (met een instellingsfixus) in de enquête die daarvan effecten verwachten, heeft een zeer klein deel de verwachting dat de instellingsfixus (ongewenste) effecten zal hebben op de matching tussen opleiding en specifieke subgroepen van studenten.[13] Iets meer universiteiten verwachten effecten op de matching met subgroepen, soms in positieve, soms in negatieve zin.
Als gewenst effect wordt genoemd een betere verhouding tussen buitenlandse en Nederlandse studenten in internationaal georiënteerde opleidingen (‘international classroom’). Een ongewenst effect is volgens sommige instellingen dat de fixus vooral Nederlandse aankomende studenten afschrikt. Buitenlandse studenten zijn namelijk gewend aan selectie (zie ook hierna).

1.5.6 *Verwachte overige effecten van de instellingsfixus*

Twee derde van de hogescholen en vier vijfde van de universiteiten (met een instellingsfixus) verwachten van de instellingsfixus ook één of meer andere effecten.

---

[13] Zoals eerstegeneratiestudenten (allochtone en/of autochtone), studenten met lagere eindexamencijfers, diploma-stapelaars.

Het gaat merendeels om gewenste effecten. Instellingen verwachten bijvoorbeeld een positieve vorm van zelfselectie door de fixus bij minder gemotiveerde aankomende studenten en dus een betere studiekeuze.

Echter, bij hogescholen noemt meer dan twee vijfde hier ongewenste effecten. Hogescholen en universiteiten wijzen geregeld op het ongewenste effect van de verminderde aanmelding en instroom na het instellen van een instellingsfixus. Deze instellingen merken een negatieve vorm van zelfselectie op. Zo kunnen onzekere aankomende studenten zich laten afschrikken door een instellingsfixus omdat ze menen mogelijk niet tot een fixusopleiding te worden toegelaten. Onzekere studenten beginnen dan wellicht niet aan de studie van hun eerste keuze.

Deze negatieve vorm van zelfselectie wordt ook in de casestudies door CvB's en decanen/directeuren van faculteiten expliciet als ongewenst effect van de fixus genoemd. Dit verschijnsel is moeilijk te meten, maar instellingen leiden dit zelf af uit een daling van de instroom na invoering van een fixus. "Mogelijk kiezen aankomende studenten uit angst voor de fixus niet voor de studie van hun eerste keuze. Zo'n verschuiving is niet wenselijk". In regio's van noord tot zuid wordt gezegd dat (allochtone én autochtone) eerstegeneratiestudenten mogelijk onzekerder zijn over de overgang naar het hoger onderwijs, omdat hun ouders zelf niet hebben gestudeerd.

Studenten maken dus bij een fixus een andere studiekeuze. Dat kan zich, zo blijkt met name uit gesprekken met studenten en CvB's uit de casestudies, ook in het volgende opzicht voordoen. Studiekeuzes worden voornamelijk gemaakt uit het aanbod van (vanuit huis) bereikbare instellingen. Het is daardoor mogelijk dat studiekeuzes worden bemoeilijkt wanneer er voor studenten geen plaats meer is aan hun voorkeursopleiding in hun regio, doordat de vraag groter blijkt dan de capaciteit van de fixus.

Respondenten in de enquête melden verder als ongewenst effect overstroom uit fixusopleidingen naar andere, 'tweedekeuzeopleidingen' (die dan ook een fixus moeten instellen). Overstroom wordt ook in de casestudies door CvB's en decanen/directeuren van faculteiten als ongewenste effect genoemd.
Verder wordt er in de enquête wel op gewezen dat leerlingen, anticiperend op loting, voor makkelijker vakken in de vooropleiding kiezen en dat selectie aan de poort onbetrouwbaar kan zijn.
Bij genoemde ongewenste effecten van de instellingsfixus past de kanttekening dat het gaat om mondelinge antwoorden van respondenten op een open vraag. We weten daarom nog niet precies hoe generiek deze ongewenste effecten zich in het stelsel voordoen.

1.6 Conclusies over de instellingsfixus

Stelselbeeld van de fixus
De trends in het stelsel van hoger onderwijs wijzen uit dat het aantal en aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen met een numerus fixus in de afgelopen vijf jaar is toegenomen, met name het aantal en aandeel opleidingen met een instellingsfixus in het hbo.
We zien ook een toename in het aandeel opleidingen met een instellingsfixus dat de beschikbare plaatsen door (een gedeeltelijke of volledige) decentrale selectie invult. Dat geldt voor 59 procent in het hbo en 85 procent in het wo in studiejaar 2014/2015.

In het wo blijft de categorie met een aandeel tussen 1 en 30 procent decentrale selectie nog vrij groot. Dit kan ingegeven zijn door het motief om een specifieke doelgroep te willen selecteren (zie hierna).
In studiejaar 2014/2015 stroomt een derde deel van de wo-studenten in in een opleiding met een numerus fixus; van de hbo-studenten is dat ongeveer 15 procent. In het hbo gaat het om relatief veel, maar vooral kleinere opleidingen; in het wo is dat net andersom.

Motieven voor de instellingsfixus
Instellingen (mét een instellingsfixus) hebben verschillende motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over selectie aan de poort bij een instellingsfixus. Daarbij is het verschil in motieven tussen hogescholen en universiteiten opvallend.
De top 3 van belangrijkste motieven voor selectie aan de poort bij een instellingsfixus is voor hogescholen:

- Beheersing van de groei van het aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie;
- Een gebrek aan goede stageplaatsen;
- Een betere matching tussen student en opleiding (inclusief vermindering onterechte uitval).

In de top 3 van universiteiten staan:

- Beheersing van de groei van het aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie;
- Verhoging van het eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit);
- De volgende motieven krijgen evenveel prioriteit:
    - ‘een gebrek aan voorzieningen (practicaruimten e.d.) en/of financiën’,
    - ‘meer mogelijkheden voor onze instelling tot decentrale selectie van studenten’ en
    - ‘commitment aan landelijke (discipline-)afspraken’.

Bij de *instellingsfixus* spelen voor hogescholen dus, behalve beheersmatige motieven, externe, arbeidsmarktgerelateerde motieven (goede stageplaatsen) en onderwijsgerelateerde motieven de grootste rol. Voor universiteiten spelen eveneens beheersmatige en onderwijsgerelateerde motieven de grootste rol, maar geldt dat niet of nauwelijks voor de externe, arbeidsmarktgerelateerde motieven (zoals stageplaatsen).

In de enquête is, naast de hogescholen en universiteiten die een instellingsfixus hebben, gesproken met dertien hogescholen en drie universiteiten die dat niet hebben, noch in studiejaar 2013/2014, noch in studiejaar 2014/2015. Hogescholen zonder instellingsfixus hebben hiervoor als motief vooral dat ze al ‘aanvullende eisen’ hanteren, maar ook dat de prognoses van het aantal aanmelders hiertoe geen aanleiding geven. Een van deze universiteiten heeft wel een groeiprognose, maar geen instellingsfixus en voert daarvoor als motief aan dat er momenteel voor de maatschappij te weinig ingenieurs worden opgeleid.

Invoering en vormgeving van de instellingsfixus
Aan vrijwel alle hogescholen en universiteiten (met instellingsfixus) in de enquête zijn er in studiejaar 2014/2015 ten opzichte van vorig studiejaar belangrijke

veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van de instellingsfixus (plus decentrale selectie c.q. loting) bij een of meer van de opleidingen.
Er zijn verschuivingen in opleidingen waarvoor een fixus wordt afgeschaft of juist ingesteld. Een frequent genoemde verandering onder hogescholen is het landelijk gecoördineerd invoeren van de instellingsfixus bij vrijwel alle opleidingen Verpleegkunde.
Bij de universiteiten zijn de rechtenopleidingen afgestapt van een (tussen decanen landelijk afgesproken) opleidingsfixus. Dat is een grote verandering. Sommige universiteiten zijn vervolgens overgegaan op een instellingsfixus.
Vrijwel alle hogescholen ervaren problemen bij de invoering of vormgeving van de instellingsfixus (plus decentrale selectie c.q. loting). Dit geldt in mindere mate voor universiteiten. Voor de procedurele problemen die instellingen ervaren zou DUO kunnen bijdragen aan een oplossing.
Tot slot melden respondenten dat zich in het stelsel het probleem voordoet dat aankomende studenten naar de (laatste) instelling zonder fixusopleiding trekken. Die instelling vreest dan voor te veel aanmeldingen, vooral van studenten die elders niet door de selectie zijn gekomen. Instellingen zoeken de oplossing hiervoor hoofdzakelijk in onderlinge, landelijke en/of regionale afspraken voor uiteenlopende opleidingen.

Gepercipieerde effecten van de instellingsfixus
Van de hogescholen (met instellingsfixus) die daarvan effecten verwachten, verwacht het merendeel dat de instellingsfixus effecten zal hebben op de toegankelijkheid voor studenten (dat wil zeggen de instroom en doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van de instelling, inclusief vermindering onterechte uitval). Bijna alle hogescholen zien deze verwachte effecten als gewenste effecten. Onder de universiteiten zien we hetzelfde beeld. Volgens de instellingen kunnen de beter gekwalificeerde en gemotiveerde studenten – de meest kansrijke – instromen in de opleiding waarvoor ze zijn geselecteerd. Ze verwachten dat dit leidt tot minder uitval in het eerste jaar en ook daarna. Op die manier komt de juiste student sneller op de juiste plek.
Volgens sommige instellingen laten onzekere aankomende studenten zich afschrikken door de fixus. Deze negatieve vorm van zelfselectie zien ze als een ongewenst effect, evenals de overstroom uit fixusopleidingen naar andere, 'tweedekeuzeopleidingen'.

2 Het BSA in de propedeutische fase

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen voor het BSA *in de propedeutische fase* als selecterende maatregel. De propedeutische fase heeft een oriënterende, selecterende en verwijzende functie. Het BSA is een van de instrumenten die instellingen de mogelijkheid geeft daadwerkelijk invulling te geven aan de selecterende en verwijzende functie van de propedeuse.
In paragraaf 2.2 wordt een beeld geschetst van het gebruik van het BSA in de propedeutische fase in het hele stelsel op basis van aangevulde Studiekeuze123-gegevens.
In paragraaf 2.3 gaat het om de motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA, in paragraaf 2.4 de invoering en vormgeving ervan, alsook de eventuele problemen, en in paragraaf 2.5 de gepercipieerde effecten. Het gaat hier om resultaten uit de casestudies en de telefonische enquête. In paragraaf 2.6 worden conclusies met betrekking tot het BSA in de propedeutische fase verwoord.

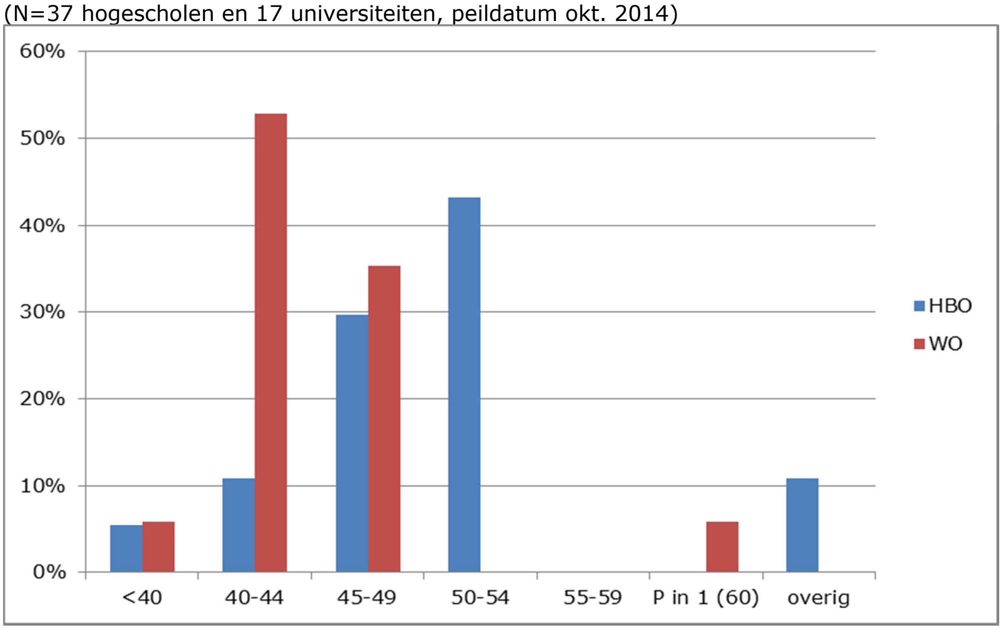
2.2 Beeld van het stelsel (gegevens Studiekeuze123)

Hoe staat de BSA-norm ervoor in het stelsel van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs? Een indicatie kan worden verkregen op basis van:

- gegevens in het bestand van Studiekeuze123 (peildatum oktober 2014) aangeleverd door de instellingen;
- aangevuld met gegevens uit een websearch; en
- gegevens uit de telefonische enquête afgenomen door de inspectie zelf.

De BSA-norm is het minimaal aantal te behalen studiepunten in het eerste jaar van de opleiding.
Per instelling is de inspectie nagegaan welke norm door de meerderheid van opleidingen wordt gebruikt.

Figuur 2.1 Meest gehanteerde BSA-norm per instelling
(N=37 hogescholen en 17 universiteiten, peildatum okt. 2014)



Alle instellingen in het stelsel kennen één of meer voltijd bacheloropleidingen waarvoor een BSA is ingesteld. De normen variëren, zowel in het hbo als het wo, van 30 tot 60 studiepunten. Hogescholen hanteren gemiddeld een hogere norm dan universiteiten. Bijna driekwart van de hogescholen hanteert voor de meeste opleidingen een norm tussen de 45 en 54 studiepunten. Bijna alle universiteiten hanteren voor de meeste opleidingen een norm tussen de 40 en 49 studiepunten. Tot de categorie overig behoren twee hogescholen met een heel scala aan normen (meer dan tien) en twee hogescholen die alleen kwalitatieve eisen hanteren.
Een trend is op basis van beschikbare bestanden niet in beeld te brengen.
Wel komen uit de casestudies en de enquête aanwijzingen dat een deel van de instellingen de selectie in de propedeuse in de afgelopen jaren heeft verzwaard (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken). Ook geeft een deel van de instellingen aan die verhoging van de BSA-norm door te zetten (zie hierna).
Het aantal instromende studenten dat te maken heeft met deze maatregel is niet te berekenen door onvolledige landelijke registratie op opleidingsniveau.

2.3 Motieven voor het BSA

2.3.1 Overzicht van motieven voor het BSA (propedeutische fase)

Alle hogescholen en universiteiten in de enquête kenden zowel in studiejaar 2013/2014 als in studiejaar 2014/2015 één of meer opleidingen met een BSA. Respondenten in de enquête hebben, samenvattend, aangegeven wat de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA in de propedeutische fase in studiejaar 2014/2015 zijn. Respondenten mochten maximaal drie motieven geven. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 2.1 Aandeel instellingen (met een BSA in de propedeutische fase) dat een bepaald motief tot de drie belangrijkste rekent voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA in de propedeutische fase in studiejaar 2014/2015.
(N= 27 hogescholen respectievelijk 10 universiteiten)

Motief voor het BSA in de propedeutische fase		**HBO (met BSA)**	**WO (met BSA)**
Onderwijs	a. Meer mogelijkheden voor onze instelling tot selectie van de beste studenten	15%	0%
	b. Een betere matching tussen student en opleiding (incl. vermindering onterechte uitval)	63%	60%
	c. De lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen	67%	20%
	d. Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur	70%	80%
	e. Verhoging van het eindniveau van het bacheloronderwijs (kwaliteit)	30%	20%
	f. Verbetering van perspectieven op doorstroom naar een master	0%	10%
Externe factoren	g. Commitment aan landelijke (discipline-)afspraken	4%	10%
	h. BSA-norm gelijk laten lopen t.o.v. instellingen in omringende regio's (marktconform)	11%	20%
Anders	i. Ander motief, namelijk verbetering studiehouding	0%	20%
	j. Ander motief, namelijk ………	15%	40%

In de subparagrafen hierna bespreken we de belangrijkste drie motieven. Eerder kwamen die ook uit de casestudies naar voren.

2.3.2 *Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur*

Van de hogescholen in de enquête rekent ruim twee derde verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur tot een van de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA in de propedeutische fase. Onder de universiteiten is dit zelfs nog iets hoger; vier vijfde rekent dit tot de belangrijkste motieven.
Uit de mondelinge toelichting blijkt dat hogescholen het BSA in de praktijk daadwerkelijk hanteren om uitvoering te geven aan de oriënterende, selecterende en verwijzende functie van de propedeuse (conform de WHW). Universiteiten zien het BSA bijvoorbeeld als een goede voorspelling van studiesucces en als instrument om uitval, indien die er is, zo vroeg mogelijk (dus in het eerste jaar) te laten plaatsvinden.

2.3.3 *De lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen*

Twee derde van de hogescholen in de enquête noemt 'de lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen' als een van de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA in de propedeutische fase. Dit motief geldt voor een vijfde van de universiteiten als een van de belangrijkste motieven.
Met name bij dit item in de enquête geven respondenten in hun toelichting aanwijzingen dat instellingen de BSA-norm in de afgelopen jaren hebben verhoogd (zie paragraaf 2.4.1). Een deel van de instellingen zal die verhoging in de komende jaren doorzetten. Dit blijkt ook uit de casestudies (CvB case C).
Sommige hogescholen zonder selectie aan de poort willen met een hogere BSA-norm de propedeuse versterken en een bepaalde inzet van studenten verlangen. Enkele universiteiten experimenteren bij bepaalde opleidingen met een hogere BSA-norm.

2.3.4 *Een betere matching tussen student en opleiding*

Voor bijna twee derde van de hogescholen in de enquête telt een betere matching tussen student en opleiding als een van de belangrijkste motieven voor het gevoerde instellingsbeleid over het BSA in de propedeutische fase. Bijkomend motief is dat betere matching er ook voor zorgt dat minder studenten onterecht hun studie voortijdig staken. Hetzelfde geldt voor de universiteiten.
Hogescholen en universiteiten willen dat studenten in het eerste jaar laten zien of zij qua vaardigheden en motivatie passen bij de studie.

2.4 Invoering en vormgeving van het BSA

2.4.1 *Veranderingen in de vormgeving van het BSA in de propedeutische fase*

In de casestudies is eerst verkend hoe twee hogescholen en twee universiteiten hun BSA hebben vormgegeven in 2013/2014 (met een vooruitblik naar 2014/2015).

Aan ruim 12 van de 27 hogescholen en aan 3 van de 10 universiteiten in de enquête zijn er in studiejaar 2014/2015 ten opzichte van vorig studiejaar belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van het BSA in de propedeutische fase bij één of meer van de opleidingen.

Deze hogescholen hebben in het algemeen de selectie strenger gemaakt om het studietempo en de doorstroom te bevorderen. Ze verhogen bijvoorbeeld het minimale aantal te behalen studiepunten in het eerste jaar (en behalen van de propedeuse in maximaal twee jaren), verminderen de frequentie van de toetsen of verplichten bepaalde kernvakken te behalen. Een hogeschool meldt een toename in klachten als gevolg hiervan. Een universiteit heeft het BSA bij één of meer opleidingen ingevoerd, op advies van de beoordelingscommissie in de accreditatie. Meerdere instellingen noemen het belang van studieloopbaanbegeleiding (SLB) naast het BSA, gelet op de volledige functie van de propedeutische fase (oriënteren, selecteren en verwijzen).

2.4.2 Problemen en oplossingen

Bijna twee derde van de hogescholen in de enquête ervaart problemen bij de invoering of vormgeving van het BSA in de propedeutische fase. Bij universiteiten geldt dat voor een derde van de ondervraagde instellingen.
Alle hogescholen en alle universiteiten met problemen denken dat die kunnen worden opgelost. Hogescholen en universiteiten melden dezelfde procedurele problemen. Herkansingen, beoordelingen door examencommissies, een eventuele beroepsprocedure bij het College van Beroep voor de Examens (Cobex), inschrijven voor een nieuwe studie; het lukt niet allemaal vóór 1 september. Betere interne borging van de BSA-procedures, prioriteit voor de capaciteit bij examencommissies en studentenzaken, en digitale toetsing worden als oplossingen genoemd.

2.5 Gepercipieerde effecten van het BSA (propedeutische fase)

2.5.1 Verwachtingen omtrent effecten van het BSA (propedeutische fase)

In de enquête verwachten 25 van de 27 hogescholen en alle 10 universiteiten met een BSA in de propedeutische fase effecten (aan hun opleidingen/instelling) van het BSA als selecterende maatregel. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 2.2 Aandeel instellingen met een BSA in de propedeutische fase dat daarvan effecten verwacht, uitgesplitst naar soort effect en richting van het effect
(+ = gewenst; - = ongewenst; +/- = gewenst en ongewenst effect)
(N= 25 hogescholen en 10 universiteiten) Het betreft een open vraag.

	HBO (met BSA)				WO (met BSA)			
	Effect	Richting van effect			Effect	Richting van effect		
	Ja	+	-	+/-	Ja	+	-	+/-
a. De toegankelijkheid voor studenten (doorstroom naar het 2e jaar binnen bacheloroplei-dingen van uw instelling, incl. vermindering onterechte uitval)	59% (16)	100%	0%	0%	50% (5)	100%	0%	0%
b. Het bachelorrendement en/of de studieduur	74% (20)	100%	0%	0%	80% (8)	100%	0%	0%
c. Het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit)	30% (8)	88%	0%	12%	10% (1)	100%	0%	0%
d. De matching tussen opleiding en specifieke subgroepen van studenten.	7% (2)	50%	50%	0%	10% (1)	100%	0%	0%
e. Anders	44% (11)	37%	45%	18%	40% (4)	75%	25%	0%

In de subparagrafen hierna worden de verwachte effecten van het BSA in volgorde van belangrijkheid besproken.

2.5.2 *Verwachte effecten van het BSA op het bachelorrendement en/of de studieduur*

Circa driekwart van de hogescholen en universiteiten die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, heeft de verwachting dat daarvan effecten op het bachelorrendement en/of de studieduur uitgaan. Daarmee is dit het belangrijkste verwachte effect van het BSA. Dit effect markeren zij allen als gewenst.
Hogescholen en universiteiten verwachten als gewenst effect van het BSA dat studenten sneller gaan studeren en minder studievertraging na het eerste jaar oplopen. Door reductie van de ballast voor de student aan studiepunten (ECTS) uit het eerste jaar verwachten ze terugdringing van de uitval in het tweede jaar.
In een oriënterend gesprek van de inspectie over 'Nominaal is normaal' (met onder meer 60 ECTS) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) werd bevestigd dat de doorstroom naar het tweede jaar is verbeterd.[14]

2.5.3 *Verwachte effecten van het BSA op de toegankelijkheid van studenten*

Bijna drie vijfde van de hogescholen en de helft van de universiteiten in de enquête die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, verwachten effecten op de toegankelijkheid van de opleiding voor studenten. Het gaat dan om de doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van de eigen instelling, waarbij er minder studenten onterecht uitvallen. Het gaat in alle gevallen om gewenste effecten. Hogescholen en universiteiten verwachten als gewenst effect van het BSA dat de propedeuse meer gaat selecteren. Als gevolg hiervan rapporteren sommige hogescholen zowel een stijging van het propedeuserendement – studenten doen er namelijk een schepje bovenop – als van de uitval. Meer studenten heroverwegen eerder in het studiejaar hun opleidingskeuze (vóór 1 februari).

2.5.4 *Verwachte effecten van het BSA op het gerealiseerde eindniveau*

Een derde van de hogescholen en een klein deel van de universiteiten in de enquête die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, hebben de verwachting dat daarvan effecten op het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit) uitgaan. Het betreft meestal gewenste effecten.
Een pabo verwacht bijvoorbeeld als gewenst effect van het BSA dat studenten met het juiste taal- en rekenniveau de studie in een goed tempo zullen afleggen.

2.5.5 *Verwachte effecten van het BSA op de matching tussen opleiding en specifieke subgroepen van studenten*

Enkele hogescholen en een universiteit in de enquête die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, verwachten dat daarvan effecten op de matching tussen opleiding en specifieke subgroepen van studenten uitgaan, zoals (allochtone en/of autochtone) eerstegeneratiestudenten, studenten met lagere eindexamencijfers en diploma-stapelaars. Het gaat vooral om gewenste effecten, maar soms ook om ongewenste effecten.

---

[14] Met een vertegenwoordiger van de bestuursdienst en de decaan Faculteit Sociale Wetenschappen.

Een gewenst effect is dat (een waarschuwing voor) het BSA een vroege matching bewerkstelligt. Een hogeschool merkt daar wel bij op dat studenten van wie thuis veel wordt gevraagd, ook al hebben ze potentie, bij onvoldoende punten toch af gewezen moet worden. Deze hogeschool geeft dit als ongewenst effect aan.

2.5.6 Verwachte overige effecten van het BSA

Circa twee vijfde van de hogescholen en universiteiten die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, noemt nog één of meer andere effecten daarvan. Het gaat zowel om gewenste als ongewenste effecten. Een paar instellingen noemen hier nogmaals dat studenten er aantoonbaar een tandje bij zetten.
Sommige instellingen in de enquête noemen als ongewenst effect dat met een zwaardere selectie in de propedeuse (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken) de kans toeneemt dat opleidingen eerstejaarsstudenten met potentie ten onrechte wegsturen. Een betrouwbare toetsing van zich ontwikkelend talent is namelijk niet eenvoudig. De kunstopleidingen zeggen daarom naast een strenge selectie aan de poort ook het BSA in de propedeuse als selectie-instrument nodig te hebben. Diverse instellingen uiten hun twijfels over de cesuur tussen een positief en een negatief BSA in het licht van de voorspellende waarde voor studiesucces.

Ook uit de casestudies komt naar voren dat een aantal CvB's en decanen/directeuren bedacht is op dit ongewenste effect.

Bij genoemde ongewenste effecten van het BSA in de propedeuse gaat het overigens om mondelinge antwoorden van respondenten op een open vraag. We weten daarom nog niet precies hoe generiek deze ongewenste effecten zich in het stelsel voordoen.

2.5.7 Verwijzing van studenten met een negatief BSA

Van de hogescholen in de enquête antwoordt iets meer dan de helft dat ze wel onderlinge afspraken en/of gezamenlijke (studiekeuze-)voorzieningen met andere instellingen hebben. Twee vijfde van de universiteiten geeft ook dit antwoord. Zij maken deze afspraken om studenten beter te verwijzen die in studiejaar 2013/2014 een negatief BSA kregen.
De rest van de hogescholen en universiteiten maakt niet zulke afspraken. Wel is er bij sommigen sprake van een vorm van (regionaal) afstemmingsoverleg (zie onderstaande tabel).
Voor hogescholen gaat het bijvoorbeeld om afspraken en/of voorzieningen met een andere hogeschool en/of het mbo (in geval van afstroom).
Voor universiteiten gaat het bijvoorbeeld om afspraken en/of voorzieningen met een andere universiteit en/of een hogeschool (in geval van afstroom). Een universiteit kent bijvoorbeeld een gezamenlijk centrum voor studiekeuze met een hogeschool. Studenten van een technische universiteit die in januari willen overstappen, krijgen vrijstellingen in het aanverwante, technische hbo-programma in de regio.

Tabel 2.3 Aandeel instellingen (met een BSA in de propedeutische fase) dat aangeeft dat ze onderlinge afspraken en/of gezamenlijke (studiekeuze-)voorzieningen met andere instellingen hebben ten behoeve van een betere verwijzing van studenten die in studiejaar 2013/2014 een negatief BSA behaalden, uitgesplitst naar soort instellingen (d.w.z. multi- of monosectoraal). (N=27 hogescholen en 10 universiteiten)

	HBO	**WO**
Soort instelling	**ja**	**ja**
Multisectoraal	43%	50%
Monosectoraal	62%	25%
Totaal	52%	40%

Uit de mondelinge toelichting in de enquête en uit de casestudies blijkt dat het niet alleen gaat om onderlinge afspraken en/of gezamenlijke voorzieningen tussen instellingen. Individuele afgewezen studenten krijgen bij hun opleiding vaak ook studieloopbaanbegeleiding en 'advisering op maat'. Soms gaat dat op initiatief van de afgewezen student, soms gaat de begeleiding uit van de opleiding.

2.6 Conclusies over het BSA in de propedeutische fase

Stelselbeeld van het BSA in de propedeutische fase
Alle instellingen kennen één of meer voltijd bacheloropleidingen waarvoor een BSA is ingesteld. De BSA-normen variëren tussen instellingen, zowel in het hbo als in het wo, van 30 tot 60 studiepunten. De meest voorkomende norm ligt bij hogescholen tussen 50 en 54 studiepunten; bij universiteiten tussen 40 en 44 studiepunten (bron: Studiekeuze123 en websearch, oktober 2014).
Een trend is op basis van de beschikbare gegevens niet in beeld te brengen.
Wel komen uit de casestudies en de enquête aanwijzingen dat een deel van de instellingen de selectie in de propedeuse in de afgelopen jaren heeft verzwaard (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken). Deze trend wordt duidelijk uit de toelichting van respondenten. Ook geeft een deel van de instellingen aan die verhoging van de BSA-norm door te zetten.
Daarnaast blijkt uit deskresearch van de inspectie dat een aantal instellingen de transparantie in de externe voorlichting over het BSA op de site aan (aankomende) studenten nog kan verbeteren.

Motieven voor het BSA in de propedeutische fase
Instellingen voeren beleid om de wettelijke functie van de propedeutische fase in te vullen. Binnen die kaders hebben zij verschillende motieven voor hun beleid over selectie van studenten door het BSA in de propedeutische fase.

De top 3 van belangrijkste motieven is voor hogescholen:

- Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur;
- De lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen;
- Een betere matching tussen student en opleiding (inclusief vermindering onterechte uitval).

Voor universiteiten zijn de twee belangrijkste motieven:

- Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur;
- Een betere matching tussen student en opleiding (inclusief vermindering onterechte uitval).

In de derde plaats melden universiteiten nog uiteenlopende andere motieven. Organisatorische motieven spelen bij het BSA geen doorslaggevende rol.

Invoering en vormgeving van het BSA in de propedeutische fase
Aan ruim twee vijfde van de hogescholen en aan bijna een derde van de universiteiten zijn er in studiejaar 2014/2015 belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van 'het BSA in de propedeutische fase' bij één of meer van de opleidingen. Veelal is de selectie strenger gemaakt, door verhoging van verplicht te behalen studiepunten of kwalitatieve eisen (kernvakken).
Bijna twee derde van de hogescholen in de enquête ervaart problemen bij de invoering of vormgeving van het BSA in de propedeutische fase. Dit geldt in mindere mate voor universiteiten. Hogescholen en universiteiten melden dezelfde procedurele problemen met het BSA, vooral in de periode vóór 1 september.

Gepercipieerde effecten van het BSA in de propedeutische fase
Circa driekwart van de hogescholen en universiteiten in de enquête die effecten verwachten van het BSA in de propedeutische fase, verwacht daarvan gewenste effecten op het bachelorrendement en/of de studieduur. Daarmee is dit het belangrijkste verwachte effect van het BSA.
Hogescholen en universiteiten verwachten als gewenst effect van het BSA terugdringing van de uitval in het tweede jaar. Sommige instellingen noemen ook een ongewenst effect; zij merken op dat een zwaardere selectie in de propedeuse (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken) de kans toeneemt dat opleidingen eerstejaarsstudenten met potentie ten onrechte wegsturen.

3 Een cumulatie van maatregelen?

3.1 Inleiding

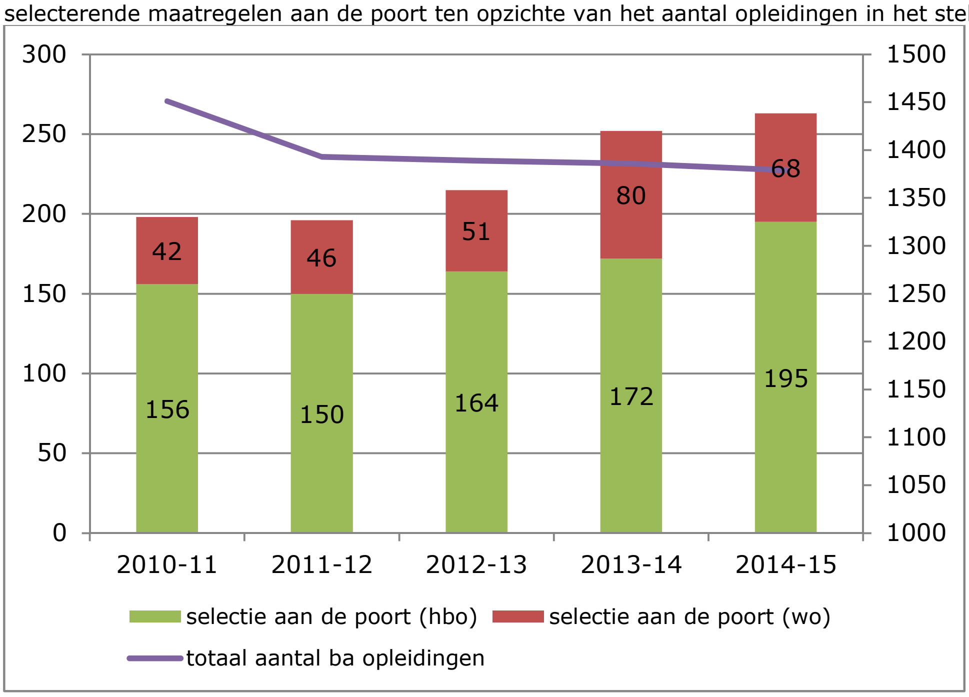
In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvraag of er sprake is van een cumulatie, oftewel een opeenstapeling van selecterende maatregelen (aan opleidingen c.q. instellingen c.q. sectoren c.q. hbo/wo).
In paragraaf 3.2 beantwoorden we deze vraag over cumulatie van maatregelen op basis van DUO-gegevens. In paragraaf 3.3 beantwoorden we dezelfde vraag afgaande op de perceptie van respondenten in de casestudies (CvB's en decanen/directeuren van faculteiten).
In paragraaf 3.4 besluiten we met de conclusies over cumulatie.

3.2 Een cumulatie van maatregelen in het stelsel?

3.2.1 Een cumulatie van maatregelen op opleidingsniveau?

In onderstaande figuur representeert de linker verticale as het aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen met één of meer selecterende maatregelen aan de poort in de afgelopen vijf studiejaren. De rechter verticale as toont het totale aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen in het stelsel.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van aantal bekostigde voltijd bacheloropleidingen met één of meer selecterende maatregelen aan de poort ten opzichte van het aantal opleidingen in het stelsel



In het hbo is het aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen met één of twee selecterende maatregelen aan de poort toegenomen. Dit aandeel is in de afgelopen vijf jaren toegenomen van 15 procent tot 21 procent in studiejaar 2014/2015. Er zijn 86 bekostigde voltijd bacheloropleidingen met een instellingsfixus, 110 met 'aanvullende eisen' en 4 met kleinschalig en intensief onderwijs.

In het hbo hebben in 2014/2015 vijf opleidingen twee selecterende maatregelen aan de poort.[15] Zowel de combinatie instellingsfixus plus 'aanvullende eisen' komt voor als de combinatie kleinschalig en intensief onderwijs plus 'aanvullende eisen'. Studenten merken hier in de selectieprocedure waarschijnlijk niets van. Een combinatie van alle drie de maatregelen komt in het hbo niet voor.

In het wo zijn er geen bekostigde voltijd bacheloropleidingen met meer dan één selecterende maatregel aan de poort. Het aandeel opleidingen met selectie aan de poort is in de afgelopen vijf jaren toegenomen van 10 tot 15 procent in studiejaar 2014/2015. Dat zijn 59 bacheloropleidingen met een numerus fixus en 9 met kleinschalig en intensief onderwijs.

In bovenstaand overzicht is, vanwege onvolledige registratie op *opleidingsniveau*, het BSA in de propedeutische fase buiten beschouwing gelaten. Uit het voorgaande hoofdstuk is wel duidelijk dat alle instellingen één of meer bekostigde voltijd bacheloropleidingen kennen met een BSA in de propedeutische fase.

3.2.2 Een cumulatie van maatregelen op studentniveau?

Volgens deelrapport B (Inspectie van het Onderwijs, 2015b) bedraagt het aandeel studenten dat in studiejaar 2014/2015 direct instroomt in bekostigde voltijd bacheloropleidingen met één of meer selecterende maatregelen aan de poort ongeveer een kwart in het hbo en ruim een derde in het wo.
In bovenstaand overzicht is het BSA in de propedeutische fase buiten beschouwing gelaten vanwege onvolledige registratie op *studentniveau*.

3.2.3 Niet altijd wordt de capaciteit bij een fixus benut

Het aandeel fixusopleidingen met onderbezetting was in 2013/2014 naar schatting 63 procent van de opleidingen met een instellingsfixus in het hbo (in totaal veertig) en 68 procent in het wo (in totaal dertien). Over het geheel genomen is het 66 procent (volgens gegevens van DUO). Niet alle fixusopleidingen selecteren dus daadwerkelijk; ze zijn verplicht aanmelders te plaatsen tot de capaciteit van de opleiding vol is.
Ook uit de enquête en de casestudies (onder meer een decaan uit case A) blijkt dat het regelmatig voorkomt dat een opleiding met een instellingsfixus uiteindelijk geen aanmelders hoeft af te wijzen.

3.3 Resultaten casestudies naar cumulatie

Aan vier CvB's en acht decanen/directeuren van faculteiten is in de casestudies de volgende vraag voorgelegd:
"Bent u het eens of oneens met de stelling dat er sprake is van een opeenstapeling van genoemde selecterende maatregelen met effecten op de toegankelijkheid voor studenten in het bacheloronderwijs:
- aan uw instelling?
- in het stelsel van hoger onderwijs?"

CvB's en het faculteitsmanagement zijn het in meerderheid oneens met de stelling, zowel wat betreft de stapeling (cumulatie) van maatregelen, als wat betreft de effecten op de toegankelijkheid. Zij vinden het huidige instrumentarium dat

---

[15] In het hbo hebben enkele opleidingen twee selecterende maatregelen aan de poort. In de studiejaren 2010/2011 tot en met 2012/2013 betreft het twee bacheloropleidingen en in het studiejaar 2013/2014 drie bacheloropleidingen.

instellingen ter beschikking staat om te selecteren goed. Het gaat wat betreft de geïnterviewden om integraal beleid ten aanzien van samenhangende maatregelen, met een naar verwachting optimaal effect. Om die reden doen zich wat hen betreft geen ongewenste effecten op de toegankelijkheid voor.
Sommige respondenten wijzen erop dat er, ondanks de fixus, elders in het Nederlandse stelsel en bijvoorbeeld ook in Vlaanderen nog altijd plekken zijn waar studenten wel terechtkunnen.
Het BSA in de propedeuse heeft als effect dat eerder afscheid wordt genomen van studenten die het niet halen. Dat is goed voor zowel de student als voor het rendement en het eindniveau. Indien een hogere BSA-norm resulteert in een betere prestatie van studenten dan gaat het om een gewenst effect, zo stelt het CvB van de minder selectieve universiteit.

Wel komt uit de casestudies ook naar voren dat met name de CvB's van de twee instellingen met een kleiner aandeel fixusopleidingen (case A en C) uitdrukkelijk stellen ook hun maatschappelijke, emancipatorische functie (in de regio) te willen vervullen en daarom terughoudend zijn met het aandeel fixusopleidingen aan hun instelling. Het CvB van de minder selectieve universiteit (case A) vindt dat de toegang tot de bachelor niet onnodig moet worden beperkt, want de samenleving zou behoefte hebben aan een brede basis van academisch geschoolden. De massaliteit van het hoger onderwijs kan met online onderwijs het hoofd worden geboden, zodat er meer individuele contacturen tussen student en docent overblijven. Het CvB van de minder selectieve hogeschool (case C) stelt dat het een collectieve verantwoordelijkheid is om het systeem goed te laten functioneren en dit werkt niet door allerlei selecterende maatregelen.
De twee CvB's van de instellingen met een groter aandeel instellingsfixi (cases B en D) geven aan het doel kwaliteitsbeheersing boven toegankelijkheid te stellen.
Er komen dus uit de casestudies uiteenlopende visies op het belang van brede toegankelijkheid versus onderwijskwaliteit naar voren tussen de CvB's van de (qua instellingsfixi) minder en meer selectieve instellingen.

3.4 Overige factoren met gepercipieerde effecten op toegankelijkheid

3.4.1 Het ontoereikende instroomniveau

Verschillende decanen in de casestudies wijzen op het ontoereikende instroomniveau. Dat maakt meer selectie aan de poort wenselijk. Een vwo-diploma geeft het recht om aan een universiteit te studeren, maar er zijn signalen dat studenten met zo'n diploma een ontoereikend niveau hebben. Dat signaal van tekortkomingen wordt afgegeven doordat sommige opleidingen een taaltoets Nederlands instellen Bovendien is er behoorlijk verschil tussen een zesjesdiploma en een diploma met vooral negens. Een decaan Economie geeft overigens wel aan dat niet alleen studenten met een gemiddeld eindexamencijfer van 7 of hoger het wel halen, maar ook de gemotiveerde studenten met een gemiddelde daaronder.

3.4.2 Het sociaal leenstelsel

Meerdere decanen zijn van mening dat naar verwachting de invulling van het sociaal leenstelsel een veel belangrijker effect gaat hebben op de toegankelijkheid van het stelsel voor hoger onderwijs dan de vier onderzochte selecterende maatregelen. Zij zeggen dat een "slechtere" financieringsmogelijkheid de toegang mogelijk veel meer belemmert dan genoemde maatregelen.

Intussen is de Wet studievoorschot hoger onderwijs aangenomen.[16] [17]
Deze wet is bedoeld om de afschaffing van de basisbeurs met een aantal sociale maatregelen te flankeren die de (financiële) toegankelijkheid van het hoger onderwijs in principe ten goede kunnen komen. Zo is de aanvullende beurs verhoogd, zijn de terugbetaalvoorwaarden versoepeld en is er extra aandacht voor mbo'ers die doorstromen naar het hbo, onder andere door verbetering van de informatievoorziening. Recent stelt de minister in de Strategische Agenda HO bij de invoering van de wet veel aandacht te zullen besteden aan de toegankelijkheid (OCW, 2015c).

3.5 Conclusie over cumulatie

Stelselbeeld van cumulatie
Het aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen in het stelsel met selectie aan de poort is gestegen. Die selectie aan de poort gebeurt bij een numerus fixus, aanvullende eisen of kleinschalig en intensief onderwijs. Dit aandeel betreft 21 procent in het hbo en 15 procent in het wo in studiejaar 2014/2015. Een enkele opleiding (in het hbo) heeft twee selecterende maatregelen aan de poort.
Het aandeel studenten dat in studiejaar 2014/2015 direct instroomt in bekostigde voltijd bacheloropleidingen met één of meer selecterende maatregelen aan de poort bedraagt ongeveer een kwart in het hbo en ruim een derde in het wo.
Bij de opleidingen met een numerus fixus gaat het om de aanmelders die de selectie succesvol zijn doorgekomen of direct geplaatst zijn omdat de fixusopleiding haar capaciteit nog niet had bereikt.
Bij een deel van de fixusopleidingen wordt de capaciteit niet volledig benut. Het ging in 2013/2014 naar schatting om 63 procent van de opleidingen met een instellingsfixus in het hbo en 68 procent in het wo (over het geheel 66 procent). Niet alle fixusopleidingen selecteren dus daadwerkelijk. Ze selecteren mogelijk wel indirect door zowel de positieve als de negatieve vorm van zelfselectie (zie eerder).
Volgens bovengenoemde cijfers neemt bij opleidingen selectie aan de poort toe en krijgen meer aankomende studenten ermee te maken. Ook zijn er aanwijzingen dat de selectie in de propedeuse toeneemt.

Percepties van cumulatie
In de casestudies zijn CvB's en decanen/directeuren van faculteiten het in meerderheid oneens met de stelling. Ze vinden niet dat er sprake is van een cumulatie van maatregelen. Evenmin vinden zij dat cumulatie de toegang beperkt. Noch aan hun instelling, noch in het stelsel van hoger onderwijs. Zij vinden het huidige instrumentarium dat instellingen ter beschikking staat om te selecteren goed. Het gaat om integraal beleid ten aanzien van samenhangende maatregelen, met een naar verwachting optimaal effect. Om die reden doen zich geen ongewenste effecten op de toegankelijkheid voor. Slechts een enkeling heeft een andere perceptie.

Overige factoren met gepercipieerde effecten op toegankelijkheid
Als overige factoren die ertoe doen, zijn genoemd:
- het ontoereikende instroomniveau en;
- het sociaal leenstelsel.

---

[16] *Staatsblad 2015, 50.* Wet van 21 januari 2015 tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs). 's-Gravenhage.
[17] Zie voor het fenomeen leenangst het Sociaal en Cultureel Planbureau, 2013.

4 Conclusies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aandachtspunten uit het themaonderzoek naar selecterende maatregelen in het bekostigde voltijd bacheloronderwijs behandeld.
De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze hebben bekostigde hogescholen en universiteiten maatregelen aangaande de in- en doorstroom van studenten in het voltijd bacheloronderwijs ingevoerd en vormgegeven, en welke effecten percipiëren ze hiervan?

Op grond van de WHW geldt, voor hen die de vereiste vooropleiding bezitten, het principe van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Instellingen mogen wel maatregelen toepassen waarbij selectie van studenten aan de orde is. Er zijn vier selecterende maatregelen. De inspectie onderzocht alle vier de maatregelen, met speciale aandacht voor de instellingsfixus en het BSA in de propedeutische fase.
Voor de conclusies over selectie bij 'aanvullende eisen' en over selectie bij 'kleinschalig en intensief onderwijs' wordt verwezen naar het technisch rapport.

De inspectie analyseerde voor dit deelonderzoek A bestanden die een stelselbeeld van maatregelen aan alle bekostigde voltijd bacheloropleidingen verschaffen en voerde casestudies uit, gevolgd door een enquête onder een steekproef van hogescholen en universiteiten. Dit deelonderzoek A leverde overwegend kwalitatieve gegevens op over instellingen en opleidingen.

In paragraaf 4.2. worden de integrale conclusies getrokken en in paragraaf 4.3 worden aandachtspunten geformuleerd.

4.2 Integrale conclusies

4.2.1 Beeld van het stelsel van hoger onderwijs over selecterende maatregelen

Onderzoeksvraag 1:

Wat is de trend in het stelsel over de afgelopen studiejaren ten aanzien van het aanbod van opleidingen met selectie aan de poort en het BSA? Welke verschillen tussen instellingen tekenen zich hierbij af?

- De trend wijst op een toename van het aandeel bekostigde voltijd bacheloropleidingen in het stelsel met selectie aan de poort. Die selectie gebeurt aan de poort door een numerus fixus, aanvullende eisen of kleinschalig en intensief onderwijs. In het studiejaar 2014/2015 betreft dit aandeel 21 procent in het hbo en 15 procent in het wo. Selectie aan de poort gebeurt in het hbo bij kleinere opleidingen dan in het wo. Relatief meer aankomende wo- dan hbo-studenten krijgen te maken met selectie aan de poort. Het komt sporadisch voor dat er twee maatregelen voor selectie aan de poort op een opleiding van toepassing zijn (bijvoorbeeld een instellingsfixus en 'aanvullende eisen' in het hbo).

- Tussen hogescholen varieert het aantal opleidingen met een instellingsfixus (in studiejaar 2014/2015) van nul tot twintig opleidingen; tussen universiteiten van nul tot vier.
  We zien ook een toename in het aandeel opleidingen met een instellingsfixus dat de beschikbare plaatsen door (gedeeltelijke of volledige) decentrale selectie invult (59 procent in het hbo en 85 procent in het wo in studiejaar 2014/2015).
  Bij twee derde deel van de opleidingen met een instellingsfixus (in 2013/2014) werd de capaciteit echter niet volledig benut (bron: stelselbeeld op basis van opleidingsgegevens van DUO).

- De BSA-normen variëren tussen instellingen, zowel in het hbo als in het wo, van 30 tot 60 studiepunten, zo blijkt uit secundaire data-analyse. De meest voorkomende norm ligt bij hogescholen tussen 50 en 54 studiepunten; bij universiteiten tussen 40 en 44 studiepunten (bron: Studiekeuze123 en websearch, oktober 2014).

4.2.2 Motieven

Onderzoeksvraag 2:

Wat zijn de motieven voor het gevoerde instellingsbeleid (c.q. opleidingsbeleid) met betrekking tot deze maatregelen?

Instellingsfixus

- Hogescholen én universiteiten (mét een *instellingsfixus)* in de enquête hebben als het belangrijkste motief voor de instellingsfixus beheersing van de groei van het aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie. Dit, omwille van de kwaliteit. Hogescholen hebben daarnaast externe, arbeidsmarktgerelateerde motieven (zoals een gebrek aan goede stageplaatsen) als een van de belangrijkste motieven. Dit geldt niet voor universiteiten. CvB's en decanen/directeuren in de casestudies noemen ook deze motieven.

- De dertien hogescholen in de enquête die noch in studiejaar 2013/2014, noch in studiejaar 2014/2015 een instellingsfixus kennen, hebben hiervoor als motief bijvoorbeeld dat ze al 'aanvullende eisen' hanteren of dat de prognoses hiertoe geen aanleiding geven. Drie universiteiten kennen geen instellingsfixus. Een van deze universiteiten heeft wel een groeiprognose, maar geen instellingsfixus en voert daarvoor als motief aan dat er momenteel voor de maatschappij te weinig ingenieurs worden opgeleid.

Het BSA in de propedeutische fase

- Verbetering van het bachelorrendement en/of de studieduur is voor hogescholen en universiteiten in de enquête het belangrijkste motief voor het *BSA in de propedeutische fase*. Andere veelgenoemde motieven zijn een betere matching tussen student en opleiding en, in geval van het hbo, de lat zo hoog mogelijk leggen om het beste uit de student te halen. In de casestudies worden deze motieven bevestigd. Instellingen geven daarbij aan met het BSA uitvoering te geven aan de oriënterende, selecterende en verwijzende functie van de propedeuse.

4.2.3 *Invoering en vormgeving*

Onderzoeksvraag 3:

Op welke wijze hebben instellingen (c.q. opleidingen) deze maatregelen ingevoerd en vormgegeven binnen de aan hen door de wet geboden beleidsruimte? Welke problemen ervaren ze hierbij?

Instellingsfixus

- Aan vrijwel alle hogescholen en universiteiten (met een *instellingsfixus*) in de enquête zijn er in studiejaar 2014/2015 ten opzichte van vorig studiejaar belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving daarvan bij één of meer van de opleidingen. Er is meer decentrale selectie in plaats van loting.

- Bij de fixus zijn er procedurele uitvoeringsproblemen. Deze hebben te maken met de verschillende deadlines voor aanmelding voor selectie (o.a. via DUO) en de studiekeuzecheck. De procedure via DUO voor terugkoppeling aan aankomende studenten over definitieve plaatsing na decentrale selectie ervaren de instellingen bovendien als traag. Een betekenisvol gegeven in de aanloop naar de invoering van volledige decentrale selectie in studiejaar 2017/2018.

- De invoering van een fixus wordt vaak landelijk gecoördineerd, onder meer omdat studenten anders naar de (laatste) instelling zonder fixusopleiding trekken. Die instelling vreest dan voor te veel aanmeldingen (vooral van aanmelders die elders niet door de selectie zijn gekomen), zo blijkt uit de casestudies en de enquête.

Het BSA in de propedeutische fase

- Ruim tweevijfde van de hogescholen en bijna een derde van de universiteiten (met *het BSA in de propedeutische fase*) in de enquête heeft in studiejaar 2014/2015 ten opzichte van vorig studiejaar belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van 'het BSA in de propedeutische fase' bij een of meer van de opleidingen. Veelal is de selectie in de propedeuse verzwaard (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken).

- Betere interne borging van de BSA-procedures, prioriteit voor de capaciteit bij examencommissies en studentenzaken, en digitale toetsing worden genoemd als oplossingen voor problemen met een tijdige uitvoering van het BSA (vóór 1 september).

- Van de hogescholen in de enquête heeft iets meer dan de helft onderlinge afspraken en/of gezamenlijke (studiekeuze-)voorzieningen met andere hoger onderwijsinstellingen en/of het mbo (afstroom) om studenten met een negatief BSA beter te verwijzen. Dat geldt voor twee vijfde van de universiteiten. Er komen, naast multisectorale hogescholen en universiteiten, monosectorale voor die dergelijke onderlinge afspraken en/of gezamenlijke voorzieningen niet kennen. Monosectorale instellingen hebben minder mogelijkheden om de individuele, afgewezen studenten intern door te verwijzen. Dit doet een groter beroep op de rol van

studieloopbaanbegeleiding om uitval uit het (hoger) onderwijs te voorkomen.

4.2.4 Gepercipieerde effecten van de maatregelen

Onderzoeksvraag 4:

Percipiëren respondenten effecten van de maatregelen?
Zo ja, welke gepercipieerde (gewenste en ongewenste) effecten zijn het gevolg van elke maatregel afzonderlijk?

Instellingsfixus

- Het merendeel van de hogescholen en universiteiten (met een *instellingsfixus*) die daarvan effecten verwachten, verwacht dat de instellingsfixus gewenste effecten zal hebben op de toegankelijkheid voor studenten. Dat wil zeggen ze verwachten dat de instroom en doorstroom naar het tweede jaar binnen bacheloropleidingen van de instelling verbeterd en er minder studenten onterecht uitvallen.

- Sommige instellingen in de enquête noemen als ongewenst effect dat onzekere aankomende studenten zich kunnen laten afschrikken door een instellingsfixus, omdat ze menen mogelijk niet te worden toegelaten tot een fixusopleiding. Instellingen die een dergelijke negatieve vorm van zelfselectie opmerken, verwachten dat dit verschijnsel onevenredig de (allochtone én autochtone) eerstegeneratiestudenten zal treffen. Verder wordt als ongewenst effect de overstroom uit fixusopleidingen naar andere, 'tweedekeuzeopleidingen' genoemd. Ook enkele CvB's en decanen in de casestudies wijzen hierop.

Het BSA in de propedeutische fase

- Circa driekwart van de hogescholen en universiteiten in de enquête die effecten verwachten van *het BSA in de propedeutische fase,* verwacht daarvan gewenste effecten op het bachelorrendement en/of de studieduur.

- Sommige instellingen in de enquête noemen als ongewenst effect dat met een zwaardere selectie in de propedeuse (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken) de kans toeneemt dat opleidingen eerstejaarsstudenten met potentie ten onrechte wegsturen. Ook enkele CvB's en decanen in de casestudies wijzen hierop.

4.2.5 Een cumulatie van maatregelen?

Onderzoeksvraag 5:

Is er in de perceptie van respondenten in de praktijk sprake van een cumulatie van selecterende maatregelen (aan opleidingen c.q. instellingen c.q. sectoren c.q. hbo/wo)? Zo ja, in welke zin?

Ondanks de tendens dat selectie aan de poort en in de propedeuse toeneemt, percipiëren de meeste CvB's en decanen/directeuren in de casestudies geen cumulatie van selecterende maatregelen met (ongewenste) effecten op de

toegankelijkheid (noch aan hun instelling, noch in het stelsel van hoger onderwijs). Het huidige instrumentarium is volgens hen goed. Zie eerder subparagraaf 4.2.1.

4.2.6 *Beantwoording van de hoofdvraag van dit themaonderzoek*

Op welke wijze hebben bekostigde hogescholen en universiteiten maatregelen aangaande de in- en doorstroom van studenten in het voltijd bacheloronderwijs ingevoerd en vormgegeven, en welke effecten percipiëren ze hiervan?

Wat betreft invoering en vormgeving van selectie aan bacheloropleidingen is het stelsel behoorlijk in beweging, zo blijkt uit de stelselbeelden, de casestudies en de enquête. Instellingen verschillen in hoeveel selecterende maatregelen zij toepassen en in de manier waarop zij dat doen. Hogescholen variëren meer dan universiteiten in aantal fixusopleidingen; universiteiten verschillen vooral in aandeel plaatsen dat met decentrale selectie wordt ingevuld.
Uit de casestudies en de enquête blijkt dat belangrijke veranderingen onder hogescholen (met een *instellingsfixus*) zich voordoen bijvoorbeeld bij Verpleegkunde, met een beweging naar meer decentrale selectie. Aan universiteiten zien we bijvoorbeeld bij de rechtenopleidingen (met een instellingsfixus) enerzijds de beweging naar meer decentrale selectie, anderzijds naar het loslaten van de fixus, omdat de Wet Kwaliteit in verscheidenheid (KiV) met de studiekeuzecheck meer mogelijkheden tot matching biedt.
Hogescholen hanteren gemiddeld een hogere BSA-norm dan universiteiten; de variatie is even groot. In de casestudies en de enquête geeft een deel van de instellingen aan dat de selectie in de propedeuse is verzwaard (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken). Ook geeft een deel van de instellingen aan die verhoging van de BSA-norm door te zetten.

Instellingen mét selectie aan de poort door een instellingsfixus rapporteren daarvan hoofdzakelijk gewenste effecten. Hetzelfde geldt voor de selectie in de propedeuse door het BSA. Deze instellingen zien vooral gewenste effecten op de toegankelijkheid. Instellingen geven hierbij een bepaalde interpretatie aan toegankelijkheid, namelijk dat de beter gekwalificeerde en gemotiveerde studenten instromen. Dat zijn volgens instellingen de meest kansrijke aspirant studenten.
Ook zien instellingen vooral gewenste effecten op het bachelorrendement en/of de studieduur, evenals op het gerealiseerde eindniveau van het bacheloronderwijs (onderwijskwaliteit). In de perceptie van deze instellingen bevordert selectie dus het bereiken van meerdere doelen van het hoger onderwijs.

4.3 Aandachtspunten voor toegankelijkheid

De inspectie onderschrijft het streven van instellingen naar onderwijskwaliteit en diplomarendement. Instellingen verwachten in casestudies en enquête overwegend gewenste effecten van de selecterende maatregelen. Desalniettemin verwachten ze ook enkele ongewenste effecten. Deze verwachtingen blijken uit de mondelinge antwoorden van respondenten op open vragen.[18] Deze reacties en de feitelijke trends in selecterende maatregelen (tot en met studiejaar 2014/2015) resulteren in een drietal aandachtspunten voor instellingen als het gaat om toegankelijkheid. Deze aandachtspunten zal de inspectie blijven volgen, omdat er in de komende jaren nieuwe ontwikkelingen zijn.

---

[18] Maatregelen zijn in een bepaalde vormgeving vaak nog te kort van kracht voor bewijzen in de praktijk.

4.3.1 *Aandachtspunten voor selectie bij een instellingsfixus*

De instellingsfixus kan in voorkomende gevallen ongewenste effecten hebben op toegankelijkheid als het gaat om optimale studiekeuzes en instroom, met name in drieërlei opzicht:

- Het is mogelijk dat onzekere aankomende studenten zich laten afschrikken door een instellingsfixus, omdat ze menen niet toegelaten te zullen worden tot een fixusopleiding. Instellingen die een dergelijke negatieve vorm van zelfselectie opmerken, verwachten dat dit verschijnsel de (allochtone én autochtone) eerstegeneratiestudenten onevenredig zal treffen. Instellingen zouden daarom in hun voorlichting over de selectieprocedure eerlijk en transparant moeten zijn over de moeilijkheidsgraad en laagdrempelig en ondersteunend moeten communiceren.
- Het is mogelijk dat studiekeuzes worden bemoeilijkt wanneer er voor studenten geen plaats meer is aan hun voorkeursopleiding in hun regio, doordat de vraag groter blijkt dan de capaciteit van de fixus. Studenten kiezen immers voornamelijk uit het aanbod van (vanuit huis) bereikbare instellingen;[19]
- Het is mogelijk dat er overstroom uit fixusopleidingen naar andere, 'tweedekeuzeopleidingen' optreedt (die dan ook de kans lopen een fixus te moeten instellen).

4.3.2 *Aandachtspunten voor het BSA in de propedeutische fase*

Een verzwaring van de selectie middels het BSA in de propedeuse kan in voorkomende gevallen ongewenste effecten hebben op toegankelijkheid in termen van doorstroom naar het tweede jaar en voorkoming van onterechte uitval, te weten:

- Met een zwaardere selectie in de propedeuse (door verhoging van de BSA-norm en/of kwalitatieve eisen met kernvakken) is er een grotere kans dat eerstejaarsstudenten met potentie ten onrechte worden wegsturen. Dit vraagt van instellingen dat zij hun selectie (in brede zin) zorgvuldig evalueren op voorspellende waarde voor studiesucces. Vanzelfsprekend moeten instellingen daarnaast hun toetskwaliteit borgen.
- Het is mogelijk dat er meer studenten met een negatief BSA bij de examencommissie een beroep doen op 'persoonlijke omstandigheden'. Deze procedure is op zich juist, maar zo'n toename legt een groter beslag op de beperkte capaciteit van de examencommissie.
- Het is mogelijk dat studenten na een definitief negatief BSA het (hoger) onderwijs helemaal verlaten als zij geen (persoonlijke) doorverwijzing naar een beter passende opleiding (eventueel aan een andere instelling) krijgen. De rol van studieloopbaanbegeleiding is hierbij van belang.

4.3.3 *Aandachtspunten voor de uitvoering van de instellingsfixus*

Het bleek dat instellingen ertoe neigen zich aan te sluiten bij landelijke en/of regionale bestuurlijke afspraken tussen decanen/directeuren om een fixus in te stellen. Dit kan ertoe leiden dat instellingen die, afgaande op de eigen regionale prognoses, geen instellingsfixus nodig hebben, zich gedwongen zien alsnog een fixus in te stellen. Deze instellingen verwachten dat ze de voorziene toestroom aan

---

[19] De OV-kaart voor studenten blijft bestaan en reizen zou op zich niet direct belemmerend hoeven te zijn.

studenten (die elders niet door de selectie zijn gekomen) niet aankunnen. Vooral de laatste instelling in het stelsel vreest voor te veel aanmeldingen, als ze als enige geen fixus kent. Op die manier kan de toegankelijkheid van het stelsel onbedoeld onder druk komen te staan. Landelijke afspraken om waar mogelijk de poorten open te houden, zouden kunnen helpen dit probleem te voorkomen.

Literatuur

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud. Omwille van de kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs.* Advies aan OCW. Zie www.rijksoverheid.nl/hoger onderwijs

Eerste Kamer, 9 juli 2013, nr. 33519. Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van diverse maatregelen, aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs). Den Haag.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Deelrapport B: Verschillen en ontwikkelingen in de instroom in het bekostigd voltijd bacheloronderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van OCW (d.d. 30 augustus 2013). *Inwerkingtreding Wet Kwaliteit in verscheidenheid.* Brief aan de colleges van bestuur van de instellingen voor hoger onderwijs. Referentie 533677. Den Haag.

Ministerie van OCW (d.d. 5 december 2013). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Doorstroom mbo-hbo.* Referentie 547492. Den Haag.

Ministerie van OCW (d.d. 23 december 2014). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Midtermreview prestatieafspraken hoger onderwijs.* Referentie 696273. Den Haag.

Ministerie van OCW (2015a). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Beantwoording vragen inzake het schriftelijk overleg over de afschaffing van de loting bij numerusfixusopleidingen.* Referentie: 684993, d.d. 7 januari 2015, Den Haag.

Ministerie van OCW (2015b). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Monitor studie- en leengedrag.* Referentie: 719568, d.d. 4 maart 2015. Den Haag.

Ministerie van OCW (2015c). *De waarde(n) van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025.* Den Haag: OCW.

Staatsblad 2011, 369. Wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden van selectie van studenten en van verhoging van het collegegeld alsmede in verband met het aanscherpen van de toelatingsvereisten voor aansluitende masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs (ruim baan voor talent). Den Haag.

Staatsblad 2013, 311. Inwerkingtredingsbesluit Wet Kwaliteit in Verscheidenheid. Den Haag.

Staatsblad 2013, 317. Besluit experiment uitbreiding bindend studieadvies. Den Haag.

Staatsblad 2015, 50. Wet van 21 januari 2015 tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs). Den Haag.

Staatscourant 2013, nr. 1582. Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 januari 2013 nr. WJZ/ 472638 (10293) tot wijziging van de Regeling nadere vooropleidingseisen hoger onderwijs 2007 en de Regeling

aanvullende eisen hoger onderwijs en kunstonderwijs 2007 in verband met wijzigingen in opleidingen en (nadere) vooropleidingseisen 2013. Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2013). *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs.* Den Haag: SCP.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 362, nr. 231. Modernisering van de overheid. Verslag van een Algemeen Overleg, d.d. 20 maart 2014. Den Haag.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288, nr. 399. Brief van de minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende informatie over het op termijn afschaffen van de loting bij numerusfixusopleidingen, d.d. 29 augustus 2014. Den Haag.

Vereniging Hogescholen (2014). Brief aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie van OCW betreffende de administratieve lastendruk van onderwijsinstellingen, d.d. 18 maart 2014, Den Haag.

Zoontjens, P.J.J. (2012). *WHW 2012, Tekst en toelichting*. Doetinchem: Reed Business bv.

Bijlage A: Toelichting op de WHW

1. Het principe van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs
De WHW gaat uit van het principe van algemene toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs. "Aan hen die de vereiste vooropleiding bezitten, wordt toegang tot het hoger onderwijs gegarandeerd. In artikel 7.37, eerste lid, WHW is het principe van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs vastgelegd."
Art. 7.37 WHW regelt de voorwaarden voor inschrijving (geldend in studiejaar 2013/2014 en 2014/2015): "De inschrijving staat open voor degene die voldoet aan de in titel 2 van dit hoofdstuk gestelde eisen, onverminderd artikel 7.8b, vijfde lid, en met dien verstande dat de inschrijving als extraneus uitsluitend openstaat, indien naar het oordeel van het instellingsbestuur de aard of het belang van het onderwijs zich daartegen niet verzet (….)."

Zoontjens (2012, pag. 17) geeft in zijn juridische inleiding op de WHW een interpretatie van toegankelijkheid. "Men kan daardoor het wetsartikel zo lezen dat er voor toegang tot de bachelor (….) geen andere beperkingen gelden dan die welke verband houden met iemands intellectuele geschiktheid de opleiding, waarvoor wordt ingeschreven, te volgen. In deze zin kan er dan ook van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs worden gesproken (….)." (…)
"De instellingen zijn zodoende niet bevoegd om studenten, die de vereiste vooropleiding bezitten, te selecteren aan de poort van de bachelor (…), behoudens de wettelijke uitzonderingen (fixus etc.)."
Volgens Zoontjens (pag. 21), zich baserend op jurisprudentie, zou men kunnen stellen dat de geschetste wettelijke uitzonderingen (fixus etc.) geen afbreuk doen aan het beginsel van algemene toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Maar sinds enige tijd staat dit beginsel zelf ter discussie, onder meer als gevolg van de trend tot internationalisering in het hoger onderwijs en van het advies van de Commissie-Veerman (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010) tot profilering. Deze commissie deed de aanbeveling aan OCW om in principe elke instelling het recht te geven om te selecteren, ook aan de poort. Maar OCW heeft deze aanbeveling niet overgenomen.

2. Vooropleidingseisen voor de bacheloropleidingen
Volgens art. 7.25 WHW worden bij ministeriële regeling de profielen aangewezen waarop het diploma vwo en havo betrekking moet hebben om te kunnen worden ingeschreven voor bepaalde opleidingen in het hoger onderwijs.
(…) Volgens het derde lid van art. 7.25 kan bij ministeriële regeling de aansluiting tussen het mbo en het hbo worden aangescherpt.

3. Selectie 'aan de poort'
Selectie aan de poort moet in het huidige wettelijke systeem als uitzondering worden gezien (cf. Zoontjens, 2012). Er kan op een drietal categorieën van uitzonderingen worden gewezen die de inschrijving in een opleiding beperken.

3.1 Selectie 'aan de poort' in verband met een numerus fixus
Een numerus fixus (WHW, art. 7.53 en 7.56) kent een onderscheid naar instellingsfixus en arbeidsmarktfixus. Vaststelling van de capaciteitsfixus is een bevoegdheid van het instellingsbestuur; vaststelling van de arbeidsmarktfixus is een bevoegdheid van de minister. Bij een ingestelde fixus geldt voor toelating een selectieprocedure (WHW, art. 7.57a tot en met 7.57g).

- De procedure is grofweg onder te verdelen in drie onderdelen:
  De minister (feitelijk DUO) wijst rechtstreeks opleidingsplaatsen toe aan

studenten die een gemiddeld eindexamencijfer van 8 of hoger hebben behaald.

- De minister wijst ten minste de helft van het aantal opleidingsplaatsen aan de instelling door middel van loting toe aan studenten die als gemiddeld eindexamencijfer wel voldoende, maar minder dan een 8 hebben gescoord of die op grond van art. 7.57b, vierde lid, zijn aangewezen.
- Ten hoogste het aantal opleidingsplaatsen dat resteert na aftrek van de door de minister volgens 1 en 2 verrichte toewijzingen, kan door het bestuur van de instelling zelf worden toegewezen aan gegadigden die naar zijn oordeel beschikken over 'bijzondere kwalificaties' (niet zijnde de behaalde eindexamencijfers). Het instellingsbestuur is verder vrij de criteria en werkwijze voor de selectie van gegadigden vast te stellen, maar moet wel minstens twee criteria hanteren.

Een arbeidsmarktfixus (art. 7.56) wordt in de praktijk niet toegepast.
DUO registreert verschillende soorten numeri fixi. Naast de instellingsfixus (waartoe het bestuur individueel heeft besloten), onderscheidt DUO een zogenaamde opleidingsfixus, waartoe alle universiteiten landelijk onder regie van de VSNU hebben besloten (zoals bij Psychologie en Geneeskunde).

3.2 Selectie 'aan de poort' in verband met 'aanvullende eisen'
Selectie 'aan de poort' in verband met aanvullende eisen is momenteel nog beperkt tot specifieke opleidingen (cf. WHW 7.26), zoals bij het hoger hotelonderwijs, sportopleidingen of opleidingen als logopedie.
Art. 7.26 WHW: "Indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een opleiding voorbereidt, dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stelt ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs (….) of van het beroepsonderwijs (…) onderscheidenlijk specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student, kunnen bij ministeriële regeling opleidingen worden aangewezen die op daarbij aangegeven gronden eisen kunnen stellen in aanvulling op art. 7.24" (d.w.z. de vooropleidingseisen). Art. 7.26a WHW regelt aanvullende eisen voor opleidingen en lerarenopleidingen op het gebied van de kunst.
Met art. 7.26 en 7.26a WHW is dus de mogelijkheid opgenomen dat de vooropleidingseisen worden verzwaard (cf. de Regeling aanvullende eisen hoger onderwijs en kunstonderwijs 2007, Staatscourant 11 juni 2007, nr. 109).[20]

3.3 Selectie 'aan de poort' bij kleinschalig en intensief onderwijs
Selectie 'aan de poort' in verband met kleinschalig en intensief onderwijs (WHW, art. 6.7), zoals de liberal arts university colleges, geldt volgens een aparte erkenningsprocedure via de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).
Sinds de wetswijziging 'Ruim baan voor talent' (Stb. 2011, 369) kan de minister op aanvraag van het instellingsbestuur toestemming verlenen tot selectie aan de poort van een (bachelor- of master-)opleiding of een bepaald programma binnen een opleiding en tot het bedingen van een bedrag aan collegegeld dat maximaal vijf maal hoger mag liggen dat het wettelijke, in art. 7.43 WHW toegestane niveau.
Een opleiding met het kenmerk 'kleinschalig en intensief' mag én selecteren én collegegelddifferentiatie toepassen.

---

[20] Zie ook Staatscourant 2013, nr. 1582. Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 januari 2013 nr. WJZ/ 472638 (10293) tot wijziging van de Regeling nadere vooropleidingseisen hoger onderwijs 2007 en de Regeling aanvullende eisen hoger onderwijs en kunstonderwijs 2007 in verband met wijzigingen in opleidingen en (nadere) vooropleidingseisen 2013.'s-Gravenhage.

Volgens het nieuwe art. 6.7 WHW dat medio 2011 in werking is getreden, verleent de minister uitsluitend zijn toestemming als het om 'kleinschalig en intensief onderwijs' (residentieel) gaat:

- dat is 'gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement' en;
- waarbij 'de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden' en;
- 'de toestemming geen afbreuk doet aan de kwaliteit of toegankelijkheid van het hoger onderwijs'.

Aan de toestemming is voor de instelling een aantal verplichtingen verbonden, zoals het selecteren van gegadigden, het vaststellen van een regeling voor de selectiecriteria en -procedure en het vaststellen van criteria en procedure voor dispensatie van betaling van het hogere collegegeld (Zoontjens, 2012).

4. Het bindend studieadvies in de propedeutische fase

Tot de selecterende maatregelen bij in- en doorstroom in de bachelor behoort ook het bindend studieadvies (BSA) in het eerste bachelorjaar, na een verplichte waarschuwing aan de student (WHW, art. 7.8b Studieadvies propedeutische fase). Het eerste bachelorjaar heeft een oriënterende, selecterende en verwijzende functie (WHW, art. 7.8 lid 5). Sommige instellingen hebben bepaald dat de propedeutische fase (c.q. de studielast van 60 studiepunten) maximaal in twee jaren moeten worden behaald.

Bijlage B Lijst met afkortingen

ba	bacheloropleiding
BSA	Bindend Studieadvies
Cobex	College van Beroep voor de Examens
CvB	College van Bestuur
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECTS	European Credit Transfer System
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
IvhO	Inspectie van het Onderwijs
KiV	Wet Kwaliteit in verscheidenheid
LOOV	Landelijk Overleg Opleidingen Verpleegkunde
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pabo	opleiding tot leraar basisonderwijs
SLB	Studieloopbaanbegeleiding
VH	Vereniging Hogescholen
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs